

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN
Volume 10, Nomor 2, Desember 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. Yeni Handayani, 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. Prof. Alfitri, S.Ag., M.Ag., LL.M., PhD. Dr. E. Fernando, M. Manullang, S.H, M.H. Dr. Henny Marlyna, S.H., M.H., M.L.I.
Desain 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. Muhamad 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 2, Desember 2022
DAFTAR ISI

Daftar Isi.....	i
Pengantar Redaksi	ii
Partisipasi Masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020	
<i>Noval Ali Muchtar</i>	253-281
Analisis Yuridis dampak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022	
<i>Shintya Andini Sidi</i>	282-303
Analisis Pasal 97C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Nomor 13 Tahun 2022	
<i>Ade Irawan Taufik</i>	304-335
Upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak dan pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak	
<i>Arrista Trimaya</i>	336-363
Tinjauan yuridis terhadap iklan dari perusahaan pembiayaan yang menyesatkan konsumen	
<i>Clara Indira Mutiasari</i>	364-387
Perubahan sanksi pajak penghasilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan dan Pengaruhnya Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak.	
<i>Christin S. S</i>	388-411
Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam perspektif ekonomi makro	
<i>Ridho Bramulya Ihsan</i>	412-439
Upaya Meningkatkan Perlindungan Petani Tanaman Pangan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	
<i>Dahiri</i>	440-462
Analisis dugaan diskriminasi dalam verifikasi partai politik peserta pemilihan umum	

berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020

Abdul Roni Siregar 463-491

Menilik Kedudukan Kementerian Koordinator Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Yuwinda Sari Pujianti 492-515

Upaya Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan

Mardisontori 516-538

Implikasi Yuridis atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terhadap UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Perihal Jumlah Anggota Komisi Hak Asasi Manusia

Ernawati 539-563

Pedoman Penulisan

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 2, Desember 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 12 (dua belas) tulisan dengan berbagai tema sebagai berikut: Kesatu, Partisipasi Masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020; Kedua, Analisis Yuridis dampak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022; Ketiga, Analisis yuridis Pasal 97C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022; Keempat, Upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak dan pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak; Kelima, Tinjauan yuridis terhadap iklan dari perusahaan pembiayaan yang menyesatkan konsumen; Keenam, Perubahan sanksi pajak penghasilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan dan Pengaruhnya Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak.

Selanjutnya Ketujuh, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam perspektif ekonomi makro; Kedelapan, Upaya Meningkatkan Perlindungan Petani Tanaman Pangan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Kesembilan, Analisis dugaan diskriminasi dalam verifikasi partai politik peserta pemilihan umum berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020; Kesepuluh, Menilik Kedudukan Kementerian Koordinator Dalam Penyelenggaraan

Pemerintahan; Kesebelas, Upaya Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan; dan Keduabelas, Implikasi Yuridis atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terhadap UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Perihal Jumlah Anggota Komisi Hak Asasi Manusia.

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, Desember 2022

Redaksi

**PARTISIPASI MASYARAKAT YANG BERMAKNA DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUDANG-UNDANGAN BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020**

***(MEANINGFUL PARTICIPATION OF THE COMMUNITY IN THE ESTABLISHMENT OF
LEGISLATION REGULATIONS BASED ON THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL
COURT NUMBER 91/PUU-XVIII/2020)***

Noval Ali Muchtar
Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama
Badan Keahlian DPR RI
*Korespondensi: novalali95@gmail.com

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. DPR dan Pemerintah mengaku telah melaksanakan partisipasi masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, bagaimana bentuk partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan? Penelitian ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif dan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partisipasi masyarakat yang lebih bermakna setidaknya memenuhi tiga prasyarat; yaitu hak untuk didengarkan pendapatnya; hak untuk dipertimbangkan pendapatnya; dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. Penulis berpendapat bahwa sebelum didengar pendapatnya, diperlukan adanya pemenuhan hak atas informasi. Lebih lanjut, masyarakat memiliki hak untuk dilibatkan. Dengan dilibatkan maka suara masyarakat akan didengarkan dan dipertimbangkan. Hak terakhir adalah hak untuk menanyakan yang berarti setiap pihak yang memberikan masukan terhadap pengambilan kebijakan berhak untuk menanyakan kepada pembuat peraturan perundang-undangan tentang masukan yang telah diberikan. Berdasarkan hal tersebut, dibutuhkan revisi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat agar lebih maksimal dan bermakna.

Kata kunci: partisipasi masyarakat yang bermakna, pembentukan peraturan perundang-undangan

Abstract

The decision of the Constitutional Court Number 91/PUU-XVIII/2020 regarding the formal review of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation states that concerning the principle of openness in the formation of laws and regulations, it must include maximum and meaningful participation of the community so that create/realize public participation and involvement in earnest. The DPR and the Government admit that they have carried out community participation by the laws and regulations. Therefore, what is the form of meaningful community participation in the formation of laws and regulations? This study uses a normative juridical writing method and uses a statutory approach and a conceptual approach. The Constitutional Court stated that meaningful community participation fulfills at least three prerequisites; namely the right to have their opinions heard; the right to have their opinion considered; and the right to get an explanation or answer to the opinion given. The author believes that before his opinion is heard,

it is necessary to fulfill the right to information. Furthermore, the community has the right to be involved. By being involved, the voice of the community will be heard and considered. The last right is the right to ask questions, which means that every party who provides input on policy-making has the right to ask the legislators about the input that has been given. Based on this, it is necessary to revise the laws and regulations governing community participation to make it more maximal and meaningful.

Keywords: meaningful participation; Legislation

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) telah menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Bagi pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), UU Cipta Kerja merupakan terobosan baru dalam rangka melaksanakan reformasi regulasi. Reformasi regulasi diperlukan untuk mengatasi berbagai permasalahan regulasi di Indonesia yang dikarenakan adanya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara horizontal maupun vertikal, inkonsistensi peraturan, multitafsir peraturan, dan regulasi yang tidak operasional.¹ Selain keempat permasalahan tersebut, hukum di Indonesia juga mengalami situasi yang menurut Richard Susskind disebut sebagai *over-regulated*² atau istilah lain yaitu obesitas hukum, dimana di antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya terjadi tumpang tindih (*overlapping*) sehingga menciptakan

ego sektoral yang berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya.

Obesitas hukum tersebut tercermin dari jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia mencapai total 41.086 (empat puluh satu ribu delapan puluh enam) peraturan perundang-undangan per 4 Januari 2022 dengan rincian sebagai berikut:³

1. Peraturan Pusat sebanyak 3.849 (tiga ribu delapan ratus empat puluh sembilan) peraturan perundang-undangan;
2. Peraturan Menteri sebanyak 16.741 (enam belas ribu tujuh ratus empat puluh satu) peraturan perundang-undangan;
3. Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) sebanyak 4.514 (empat ribu lima ratus empat belas) peraturan perundang-undangan; dan
4. Peraturan Daerah sebanyak 15.982 (lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua) peraturan perundang-undangan.

Disahkannya UU tentang Cipta Kerja merupakan salah satu usaha dari pemerintah untuk menjawab permasalahan tersebut. Dengan mengubah hampir 80 (delapan puluh)

¹Dian Sadiawati, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*, Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015, hal. 39.

²Richard Susskin, *Legal Information: a Personal Appraisal of Context and Progress*,

European Journal of Law and Technology, Vol. 1. No. 1, 2010, hal. 90-92.

³Website Peraturan.go.id, Kementerian Hukum dan HAM, dimuat dalam <https://peraturan.go.id>, diakses tanggal 4 Januari 2022.

undang-undangan dan terbagi atas 11 (sebelas) cluster diantaranya 1) Penyederhanaan perizinan tanah 2) Persyaratan investasi 3) Ketenagakerjaan 4) Kemudahan dan perlindungan UMKM 5) Kemudahan berusaha 6) Dukungan riset dan inovasi 7) Administrasi Pemerintahan 8) Pengenaan sanksi 9) Pengendalian lahan 10) Kemudahan proyek pemerintah 11) Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). UU tentang Cipta Kerja mengadopsi metode *omnibus law* dalam pembentukannya.

Bagi kubu yang kontra, UU Cipta Kerja hanya merupakan jalan bagi pemerintah untuk menekan hak yang dimiliki oleh pekerja dan menguntungkan pengusaha. UU Cipta Kerja dalam pembentukannya juga dirasakan tidak memenuhi syarat partisipasi masyarakat, termasuk akses untuk mudah mendapatkan RUU Cipta Kerja tidak dipenuhi, terlebih dengan beredarnya 5 (lima) Naskah RUU Cipta Kerja dengan substansi yang berbeda. Lembaran sangat banyak yang semakin membingungkan masyarakat (orang perseorangan atau kelompok hukum)

untuk memberikan masukan.⁴ Oleh karena itu beberapa pihak akhirnya mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) baik dalam aspek formil pembentukannya maupun dalam aspek substansinya.

Pada akhirnya MK dalam Putusannya Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020) dalam petitemnya menyatakan bahwa pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 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.*"⁵ Putusan ini didasarkan karena dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja belum memiliki landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law*.

Selain mengenai *omnibus law*, Putusan MK juga menyatakan bahwa

⁴Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hal. 61.

⁵Ibid. hal. 416.

berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.⁶ Padahal Asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁷

Putusan MK tersebut perlu menjadi perhatian dan evaluasi bagi pembentuk peraturan perundang-undangan agar kedepannya dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) beserta aturan turunannya. MK juga menggaris bawahi terkait partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-

sungguh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dapat ditafsirkan bahwa peraturan yang selama ini mengatur tentang partisipasi masyarakat dan pelaksanaannya belum cukup baik dan bermakna. Oleh karena itu diperlukan aturan hukum baru terkait konsep partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.

Partisipasi masyarakat sangatlah penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kehendak masyarakat dalam perumusan substansi dan norma dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan perhatian yang lebih dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini karena adanya daya laku (*validity*) juga didasarkan karena adanya daya guna (*efficacy*) dari norma tersebut. Dalam hal ini dapat dilihat apakah suatu norma yang ada dan berdaya laku itu berdaya guna secara efektif atau tidak, atau dengan

⁶Ibid. hal. 392-393.

⁷Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Cetakan 11, Jakarta: Kanisius, 2013, hal. 226.

kata lain apakah norma itu ditaati atau tidak.⁸

Pada dasarnya, partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan antara lain untuk (1) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan; (2) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusi dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (3) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (4) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (5) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (6) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (7)

menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).⁹

Dengan terciptanya partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna, tentu memiliki tujuan dalam rangka pembentukan hukum yang baik. Hukum yang baik sangat diperlukan karena berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam pembentukan hukum yang baik, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan, yang berarti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁰

Selain itu, partisipasi masyarakat bertujuan untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Tujuan ini terkait dengan efektivitas, pembagian beban, dan efisiensi. Meningkatkan partisipasi

⁸Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hal. 6.

⁹Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hal.392-393.

¹⁰Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Vol. XXI No. 3, September, 2016, hal. 222.

akan membantu memastikan bahwa kepentingan rakyat dapat lebih besar dipenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan titik temu kepentingan tersebut, dengan solusi yang diambil yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketika kelompok-kelompok yang dituju suatu kebijakan terlibat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka, serta dalam melaksanakan kegiatan tersebut, maka hasil kebijakan yang lebih baik dapat dicapai.¹¹

Praktik pelaksanaannya, baik DPR maupun pemerintah dalam pembentukan UU Cipta Kerja mengaku telah melaksanakan konsultasi publik sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 dan peraturan pelaksanaannya.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dianalisa dan dikaji adalah bagaimana bentuk partisipasi masyarakat yang

bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?

C. Tujuan

Adapun tujuan yang dicapai yakni untuk menganalisis bentuk partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

D. Metode Penulisan

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan ini adalah yuridis normatif atau penelitian hukum yang hanya meneliti bahan pustaka sehingga disebut juga penelitian kepustakaan. Pendekatan yuridis normatif Menurut Soerjono Soekanto yaitu:¹²

penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Hal ini sejalan dengan pendapat Peter Mahmud yang menyatakan bahwa yuridis normatif artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini

¹¹Bivitri Susanti, *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006, hal. 60.

¹²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hal. 13-14.

difokuskan dengan penerapan kaidah, norma-norma dalam hukum positif.¹³

Jenis pendekatan penelitian yang digunakan dalam penyusunan ini yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data terbagi menjadi 3 (tiga) yaitu primer, sekunder, dan tersier. sumber data primer berupa peraturan perundang-undangan, sumber data sekunder berupa bahan penelitian, dan bahan hukum tersier bahan yang dapat memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer. bahan hukum tersier dapat berupa ensiklopedia, kamus, jurnal hukum, dan artikel yang termuat di internet.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Partisipasi masyarakat adalah serangkaian kegiatan berupa tuntutan ataupun “perlawanan” terhadap suatu kebijakan yang dilakukan secara sistematis dan terorganisir. Tujuannya untuk memengaruhi pembentukan

atau perubahan kebijakan sebagai upaya penyampaian kepentingan masyarakat. Untuk merepresentasikan ide, rakyat tetap dapat menyuarakan aspirasinya melalui berbagai media baik media cetak, media elektronik, dan media konvensional lainnya yang secara konstitusional dijamin dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia.¹⁴

Partisipasi masyarakat berperan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Peran penting tersebut karena partisipasi masyarakat memiliki beberapa manfaat, diantaranya adalah memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik; memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik; meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif; dan efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam

¹³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014, hal. 47.

¹⁴Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-*

undangan untuk mewujudkan kesejahteraan, Jurnal Aspirasi, Vol. 6, No. 2, Desember, 2015, hal. 161.

sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.¹⁵

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dilakukan untuk menghindari: *Pertama*, peraturan perundang-undangan yang tidak efektif, dalam arti tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan; *Kedua*, undang-undang tidak implementatif; *Ketiga*, undang-undang yang tidak responsif, yang sejak dirancang dan diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat. *Keempat*, undang-undang bukannya memecahkan masalah sosial, tetapi malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat; dan *Kelima*, muncul undang-undang yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada di masyarakat.¹⁶

Dengan memahami pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat. Adanya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk

kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan undang-undang di tengah-tengah masyarakat. Berlakunya undang-undang yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas.¹⁷

2. Pengaturan partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan

Pada saat ini partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam berbagai tingkat dan jenis peraturan perundang-undangan, antara lain adalah:

1. UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan:
Pasal 96
 - (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;

¹⁵Sad Dian Utomo, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*, dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, Otonomi Daerah: *Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, 2003, hal. 267-272.

¹⁶Irianto, Sulistyowati, *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003, hal. 56.

¹⁷Ibid.

- b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
2. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan:
- Pasal 188
- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik.
 - (3) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri.
3. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara

Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan:

Pasal 2

- (1) Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian melaksanakan Konsultasi Publik.
- (2) Dalam Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis terhadap rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (3) Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dalam tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 8

- (1) Menteri mencatat dan mengolah tanggapan dan/atau masukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 untuk menjadi bahan pembahasan dalam rapat koordinasi antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dalam rangka penyusunan Prolegnas, perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah, dan perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden.
- (2) Menteri menyelenggarakan rapat koordinasi

antarkementerian dan/atau antarnonkementerian untuk membahas usulan konsep perencanaan Peraturan Perundang-undangan paling lama 30 (tiga puluh hari) sejak tanggapan dan/atau masukan diterima.

Pasal 9

- (1) Menteri menginformasikan kepada Masyarakat mengenai hasil tanggapan dan/atau masukan yang dapat diakomodasi atau yang tidak dapat diakomodasi, disertai dengan alasan.
- (2) Penyampaian informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menggunakan metode dan media yang mudah diakses oleh Masyarakat.

4. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang menyatakan:

Pasal 243

Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses:

- a. penyusunan dan penetapan Prolegnas;
- b. penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang;
- c. pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang APBN;
- d. pengawasan pelaksanaan Undang-Undang; dan
- e. pengawasan pelaksanaan kebijakan Pemerintah.

5. Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang yang menyatakan:

Pasal 53

1. Penyusunan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 dilakukan melalui kegiatan:
 - a. perumusan konsep rancangan undang-undang;
 - b. pembahasan konsep rancangan undang-undang; dan
 - c. penyebarluasan.
2. Perumusan konsep rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan kegiatan pembuatan norma atas materi muatan yang akan diatur.
3. Pembahasan konsep rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan kegiatan membahas hasil perumusan konsep rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
4. Pembahasan konsep rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, atau rapat Badan Legislasi.
5. Konsep rancangan undang-undang yang telah dibahas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan penyebarluasan.

6. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan.
7. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dapat dilakukan melalui:
 - a. media cetak;
 - b. media elektronik;
 - c. lokakarya;
 - d. seminar; dan/atau
 - e. diskusi.
8. Hasil penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dapat menjadi bahan untuk menyempurnakan rancangan undang-undang.

B. Bentuk partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat, dapat dipahami bahwa pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baru diatur secara normatif. Hal ini berarti pengaturan partisipasi masyarakat pada saat ini hanya memuat tentang tata cara pemberian partisipasi masyarakat belum secara

lengkap mengatur tentang partisipasi yang baik dan bermakna itu seperti apa. Peraturan secara spesifik dan bermakna terdapat dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tetapi dalam pelaksanaannya masih kurang efektif dan kurang aktifnya masyarakat. Kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi biasanya baru muncul dalam tahapan pembahasan.

Dalam peraturan tersebut, DPR hanya mewajibkan kunjungan kerja dilakukan, tetapi tidak mewajibkan anggota DPR untuk menginventarisasi hasil kunjungan kerja agar dapat dijadikan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sangatlah bias karena tidak ada kewajiban bagi DPR untuk mengolah aspirasi dan mewajibkan untuk membahas hasil partisipasi masyarakat tersebut. Dengan begitu, tidak ada jaminan yang menyatakan bahwa rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosiaslisasi, dan sebagainya yang dilakukan oleh DPR dibuat memang untuk menjalankan fungsi DPR atau tidak.

Padahal, Partisipasi masyarakat sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat yang ketika rancangan peraturan perundang-undangan disahkan/ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan akan menjadi sasaran penerapan hukum maka sudah menjadi keharusan ketika masyarakat terlibat dalam setiap tahapan pembentukan, kecuali penetapan/pengesahan dan pengundangan. Namun, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan penyebarluasan masyarakat harus terlibat secara aktif. Hingga saat ini, keterbukaan pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri di tingkat pusat, serta peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota masih menjadi persoalan tersendiri dalam keterbukaannya.¹⁸ Padahal, dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, terlihat bahwa undang-undang memang dibentuk untuk mengatasi suatu permasalahan

dan kebutuhan hukum masyarakat, sehingga dalam proses pembentukannya tidak dapat diboncengi oleh kepentingan-kepentingan golongan tertentu.¹⁹

Apabila melihat tabel partisipasi masyarakat yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein yaitu *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power*, dan *citizen control*²⁰ dan membandingkannya dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana disebutkan di atas, dapat diidentifikasi dan dipahami bahwa partisipasi masyarakat berada pada tangga atau tahapan pemberian informasi dan konsultasi. Tahapan pemberian informasi dan konsultasi berarti warga negara dapat benar-benar mendengar dan didengar, namun di dalam kondisi ini mereka tidak memiliki kekuatan untuk memastikan bahwa pandangan mereka akan diperhatikan oleh pemegang kekuasaan atau tidak. Hal ini dapat diketahui dan dipahami bahwa dalam peraturan perundang-

¹⁸Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hal. 201.

¹⁹Ricca Anggraeni, *Pola Persaingan Antara Hukum dengan Politik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*,

Jurnal Pandecta, Vo. 11, No. 2, Desember, 2006, hal. 207.

²⁰Sherry R. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 1969, hal. 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225

undangan yang telah disebutkan belum mengatur mengenai tindaklanjut dari partisipasi masyarakat tersebut.

Penulis sependapat dengan para penggugat UU Cipta Kerja yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat hanya berada pada tahapan *tokenism* yang level partisipasinya adalah partisipasi publik hanya dipakai sekedar untuk memenuhi persyaratan pembentukan peraturan. Bahaya dari tingkatan ini adalah partisipasi akan kehilangan esensinya.²¹

Alhasil masih terdapat produk undang-undang yang disahkan menimbulkan permasalahan di berbagai aspek antara lain, banyak undang-undang yang sesungguhnya tak terlalu dibutuhkan masyarakat, kualitas produknya tidak memadai, masih banyak undang-undang yang bertentangan satu sama lain, tidak terintegrasi dengan baik sejak awal, dan undang-undang mengenai kepentingan publik secara luas seringkali menimbulkan masalah.²²

Seharusnya untuk memaksimalkan partisipasi

masyarakat tersebut, tidak hanya proses dan hasil rapat yang disebarkan, melainkan agenda rapat dan bahan materi rapat juga dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Akan lebih baik apabila sebelum rapat pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai terdapat suatu sistem bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan tanggapannya.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat belum terdapat keharusan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menjelaskan apakah masukan tersebut diterima atau tidak diterima. Selama ini masukan yang diberikan oleh masyarakat dalam forum rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi seringkali hanya sebagai untuk memenuhi aspek formilnya saja.

Pembentukan UU Cipta Kerja dapat menjadi contoh pasti bahwa partisipasi masyarakat berada pada tahapan pemberian informasi dan konsultasi. DPR dalam keterangannya

²¹Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hal. 87.

²²Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014, hal. 10-11.

dalam uji formil UU Cipta Kerja di Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan bahwa proses pembahasan telah dilakukan secara terbuka, transparan, melibatkan berbagai pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan fakta. Badan Legislasi telah melakukan kunjungan kerja sebelum dilaksanakannya pembahasan rancangan program legislasi nasional (Prolegnas) ke beberapa *stakeholder* di daerah seperti Provinsi Bali dan Provinsi Jawa Barat.²³

DPR dengan Pemerintah juga telah 12 (dua belas) kali melakukan pertemuan dengan *stakeholders* untuk meminta masukan terhadap pembentukan UU Cipta Kerja. 12 (dua belas) *stakeholders* terkait antara lain:

²⁴

1. Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia pada tanggal 20 Januari 2020;
2. Prof. Dr. Djisman Simanjutak (Rektor Univ. Prasetya Mulya) pada tanggal 27 April 2020;
3. Yose Rizal Damuri (*Center for Strategic and International Studies*) pada tanggal 27 April 2020;
4. Sarman Simanjorang, M.Si. (Himpunan

Pengusaha Pribumi Indonesia) pada tanggal 27 April 2020;

5. Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., M.H., dan Dr. Bambang Kesowo, SH., L.L.M. pada tanggal 29 April 2020;
6. Emil Arifin dan Dr. Ir. H. Sutrisno Iwantono, MA Pada tanggal 5 Mei 2020; Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia pada tanggal 9 Juni 2020;
7. Rosan P. Roeslani (Ketum KADIN) dan Mohamad Mova Al Afghani, SH, L.L.M., Eur, PhD. (Dosen Hukum Internasional di Universitas Ibnu Khaldun Bogor dan Dosen Hukum Bisnis di Sekolah Bisnis dan Manajemen Institut Teknologi Bandung), pada tanggal 9 Juni 2020;
8. Prof. Dr. Ramdan Andri Gunawan (Univ. Indonesia), Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf (Univ. Katolik Parahyangan), Prof. Dr. Ir. H. San Afri Awang (Univ. Gadjah Mada), pada tanggal 10 Juni 2020;
9. Dewan Pers dan Aliansi Jurnalis Independen (AJI), pada tanggal 11 Juni 2020;
10. Majelis Ulama Indonesia (MUI), Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU), Pimpinan Pusat (PP) Muhammadiyah, pada tanggal 11 Juni 2020;
11. Komisi Pengawas Persaingan Usaha, pada

²³Putusan Mahkamah Konstitusi No 91/PUU-XVIII Tahun 2020, hal. 125.

²⁴Putusan Mahkamah Konstitusi No 91/PUU-XVIII Tahun 2020, hal.126-128.

- tanggal 25 September 2020; dan
12. Rapat Kerja dengan Pemerintah dan DPD dalam rangka pengambilan keputusan Tingkat. I atas RUU tentang Cipta Kerja.

Dalam tahapan pembahasan UU Cipta Kerja, DPR dalam keterangannya mengundang dan menerima beberapa perwakilan *stakeholder* yaitu:²⁵

1. Konfederasi Serikat Pekerja Nasional (KSPN) dan Badan Eksekutif Mahasiswa se Jabodetabek pada tanggal 13 Agustus 2020;
2. Menerima Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI), Said Iqbal pada tanggal 18 Agustus 2020; dan
3. Perwakilan serikat buruh/pekerja Pada tanggal 20 Agustus 2020. Dalam pertemuan ini disepakati 2 (dua) hal, Pertama, DPR menerima notulensi hasil pembahasan dari tim teknis tripartit yang difasilitasi oleh Pemerintah. Kedua, DPR membuka ruang seluas-luasnya untuk berdialog dan menerima saran dan masukan terkait pembahasan Bab IV Ketenagakerjaan tanpa membeda-bedakan aliansi buruh manapun.

Selain itu, DPR juga menyatakan bahwa mulai tahap perencanaan

hingga tahap penyebarluasan UU Cipta Kerja, Pemerintah dan DPR selalu melibatkan partisipasi masyarakat. Lebih lanjut, pembahasan UU Cipta Kerja antara Pemerintah dan DPR juga dilaksanakan secara transparan, karena dilaksanakan dalam bentuk video dan dapat dengan mudah diakses antara lain melalui TV Parlemen dan platform Youtube. Dimana pada saat pembahasan Panja disiarkan secara langsung pada setiap tahap pembahasan.²⁶

Berdasarkan keterangan tersebut, baik DPR maupun Pemerintah mengaku sudah melaksanakan partisipasi masyarakat sebagaimana yang diatur. Hal yang perlu menjadi catatan adalah tindaklanjut dari masukan masyarakat tersebut apakah diterima atau tidak. DPR dan Pemerintah perlu menjelaskan hal tersebut agar partisipasi masyarakat dilaksanakan secara baik dan bermakna. Peraturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu untuk disempurnakan dengan mengakomodir tindaklanjut dari masukan yang disampaikan oleh masyarakat. Selain itu, hasil

²⁵Putusan Mahkamah Konstitusi No 91/PUU-XVIII Tahun 2020, hal. 163.

²⁶Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 91/PUU-XVIII Tahun 2020, hal. 199.

tindaklanjut masukan dari masyarakat juga perlu untuk dijelaskan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Apakah masukan masyarakat tersebut diterima atau tidak dapat diterima dengan disertai alasannya.

Para penggugat UU Cipta Kerja juga mengusulkan bahwa apabila dikaitkan dengan kewajiban membangun partisipasi yang baik, maka alangkah baiknya jika pembagian partisipasi juga dilakukan secara kluster, atau UU Cipta Kerja dapat dibuat menjadi 11 undang-undang yang disesuaikan dengan klusternya.²⁷ Argumen yang disampaikan oleh para penggugat sudah tepat, sebagaimana diketahui bahwa UU Cipta Kerja terdiri dari beberapa kluster antara lain:

1. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. ketenagakerjaan;
3. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMKM;
4. kemudahan berusaha;
5. dukungan riset dan inovasi;
6. pengadaan tanah;
7. kawasan ekonomi;
8. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;

9. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
10. penelesaian sanksi.

Dengan banyaknya materi muatan yang diatur dalam UU Cipta Kerja, maka seharusnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU Cipta Kerja juga harus meminta masukan dari banyak *stakeholder* terkait. Seperti halnya dalam kluster pengadaan tanah, maka DPR dan Pemerintah harus mengundang perwakilan masyarakat adat untuk mengetahui permasalahan yang timbul dan masukan solusi mengatasinya dari *stakeholder* terkait yang memiliki kompetensi untuk memberikan masukan. Berdasarkan keterangan yang DPR berikan, partisipasi masyarakat lebih banyak berada pada *stakeholder* dengan klasifikasi kluster ketenagakerjaan. Hal ini karena kluster ketenagakerjaan banyak mendapatkan sorotan dari masyarakat terutama buruh. Jangan sampai DPR dan Pemerintah hanya fokus untuk mendapatkan masukan dari norma yang berpotensi menimbulkan “kegaduhan” saja sedangkan norma lainnya tidak diperhatikan.

²⁷Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 91/PUU-XVIII Tahun 2020, hal. 89.

MK dalam putusannya Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang uji formasi UU Cipta Kerja menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilaksanakan dengan lebih bermakna. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna setidaknya memenuhi tiga prasyarat; yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi masyarakat terutama diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat

(DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.²⁸

Pada dasarnya partisipasi masyarakat merupakan wujud dari kedaulatan rakyat dan sesuai dengan teori demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Undang-undang, yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif, merupakan suatu dialog antara mekanisme legislatif dan diskursus-diskursus, baik formal maupun informal, yang terdapat dalam dinamika masyarakat. Demokrasi deliberatif memberikan ruang di luar kekuasaan administratif negara. Ruang itu merupakan jaringan-jaringan komunikasi publik dalam masyarakat sipil. Terdapat korelasi yang jelas antara gagasan demokrasi dan ide demokrasi deliberatif, yaitu menempatkan masyarakat pada posisi yang emansipatoris untuk melakukan kegiatan legislasi melalui ruang-ruang publik.²⁹ Diskursus publik ini dimaksudkan dalam rangka

²⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hal. 393.

²⁹Wimmy Haliim, *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat*

menciptakan partisipasi masyarakat yang luas. Partisipasi yang luas ini bertujuan agar hukum yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang dapat diterima oleh masyarakat. Deliberatif memiliki pengertian bahwa suatu keputusan yang bersifat legitim apabila keputusan tersebut memperoleh persetujuan rasional melalui partisipasi di dalam pertimbangan mendalam (*deliberation*) yang otentik oleh semua pihak yang berkepentingan terhadap keputusan tersebut.³⁰

Berdasarkan hal tersebut partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya memenuhi 3 (tiga) hak, yaitu hak atas informasi, hak untuk dilibatkan, dan hak untuk menanyakan pendapat. Hak atas informasi berarti masyarakat diberikan akses informasi yang mudah untuk mengunduh, membaca, dan meneliti dokumen Peraturan Perundang-undangan tersebut. Dalam pembentukan undang-undang, maka dokumen yang harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat yaitu

berupa Naskah Akademik dan draf rancangan undang-undang. Hak atas informasi tidak sebatas informasi yang diungkapkan secara verbal oleh pejabat yang berwenang tetapi harus dapat dibuktikan dalam bentuk dokumen resmi terakhir yang dibahas. Dokumen tersebut juga harus di perbaharui setiap waktu setelah adanya perubahan yang dilakukan yang disertai dengan bagian perubahannya.

Hak atas informasi tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) yang menyatakan “bahwa hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik”.

Hak untuk dilibatkan berarti setiap pihak memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pembentukan Peraturan

dalam membentuk demokrasi dan hukum yang responsif, Jurnal Masyarakat Indonesia, Vol. 42, Juni, 2016, hal. 21.

³⁰Antonius Galih Prasetyo, *Menuju Demokrasi Rasional: Melacak Pemikiran Jürgen*

Habermas tentang Ruang Publik, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 16, No.2, November 2012, hal. 177.

Perundang-undangan, setiap pihak harus dengan mudah menyampaikan pendapatnya terutama *stakeholders* atau pihak yang terkena dampak langsung terhadap aturan atau kebijakan yang akan disahkan atau ditetapkan. Setelah menyampaikan pendapatnya, pendapat para pihak tersebut harus dibahas, diolah, dan dipertimbangkan oleh pembentuk Peraturan Perundang-undangan. Hak untuk dilibatkan bertujuan agar masyarakat berperan aktif dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar produk Perundang-undangan yang dihasilkan merupakan produk yang berkualitas dan baik.

Hak untuk dilibatkan juga perlu mendapatkan catatan bahwa setiap orang berhak untuk terlibat tetapi lebih dikhususkan kepada *stakeholder* yang terdampak dengan adanya Peraturan Perundang-undangan. Hal ini bertujuan agar pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat berjalan secara tertib dan baik. Keterlibatan setiap orang akan membutuhkan waktu dan biaya yang besar dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada saat ini saja DPR selalui mendapatkan sorotan dari masyarakat karena produk yang dihasilkan jauh dari target yang telah

ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Lebih lanjut DPR juga mendapatkan sorotan dari masyarakat apabila dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan secara cepat. Berdasarkan hal tersebut dan untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat, pembentuk Peraturan Perundang-undangan perlu memetakan *stakeholder* yang terdampak terhadap berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan. Pembentuk Peraturan Perundang-undangan juga harus dapat mengidentifikasi siapa saja *stakeholder* yang berhak untuk dapat terlibat dalam pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan.

MK dalam putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007 telah menetapkan *guidelines* tentang batasan kerugian bagi masyarakat yang dapat menjadi permohonan gugatan *judicial review* terhadap suatu undangn-undang, yaitu harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional

Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;

- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Putusan MK tersebut dapat menjadi contoh untuk menentukan mengenai kriteria *stakeholders* yang harus diutamakan dalam memenuhi partisipasi masyarakat. Dapat diketahui bahwa *stakeholders* yang harus diutamakan untuk memberikan masukan yaitu

- a. masyarakat yang dianggap akan terdampak dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut; dan/atau
- b. masyarakat yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadinya

kerugian hak dan/atau kewenangan.

Hak untuk menanyakan berarti setiap pihak yang memberikan masukan terhadap pengambilan kebijakan berhak untuk menanyakan kepada pembuat peraturan perundang-undangan tentang masukan yang telah diberikan. Apabila diterima masukan tersebut dimunculkan dalam norma kebijakan, apabila ditolak harus disertakan alasan penolakannya, dan apabila diterima sebagian harus juga dijelaskan alasan penolakan sebagian masukannya tersebut. Hak untuk menanyakan ini menciptakan kewajiban baru bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menjelaskan kepada masyarakat tentang masukannya diterima atau tidak. Hak untuk menanyakan ini sesuai dengan Putusan MK yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat yang bermakna harus *right to be explained*.

Apabila terpenuhinya hak atas informasi, hak untuk dilibatkan, dan hak untuk menanyakan, akan menjawab permasalahan yang muncul yaitu bagaimana cara mengakses informasi rancangan kebijakan, bagaimana memberikan masukan

terhadap rancangan kebijakan, dan bagaimana tanggapan pembentuk kebijakan terhadap masukan yang telah diberikan. Hal ini pun dapat mendorong adanya transformasi besar dalam pembentukan kebijakan yang selama ini dirasakan oleh masyarakat tidak partisipatif dan transparan. Partisipasi masyarakat yang bermakna dan transparan juga sejalan dengan program DPR untuk menjadi parlemen modern.

Hak atas informasi, hak untuk dilibatkan, dan hak untuk menanyakan pada dasarnya merupakan tujuan dari UU KIP yaitu:³¹

- a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
- b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
- d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
- e. mengetahui alasan kebijakan

publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak; f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau g. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Berdasarkan alasan tersebut, pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang bermakna selain harus dilandaskan dengan kajian yang mendalam juga harus melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif. Dengan dilaksanakannya unsur-unsur tersebut, maka pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya merupakan kehendak para pembentuk Peraturan Perundang-undangan dan bersifat *top down*, tetapi juga berdasarkan aspirasi dari masyarakat untuk turut serta memengaruhi proses pengambilan kebijakan.³² Dalam rangka menciptakan partisipasi masyarakat yang aktif dan bermakna tidak hanya pembentukan peraturan perundang-undangan yang berperan aktif tetapi juga diperlukan membangun kesadaran berpartisipasi dan

³¹Pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

³²Indrati, Maria Farida. *Proses Penyusunan Rancangan Undang Undang dari*

Pemerintah, dimuat dalam <http://www.parlemen.net/site/ldetails>, diakses tanggal 5 Juni 2022.

dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik.

Hak atas informasi, hak untuk dilibatkan, dan hak untuk menanyakan pada saat ini dengan kemajuan teknologi informasi sangat mudah untuk dilaksanakan. Penyebaran atau sosialisasi naskah dokumen tersebut tidak lagi dilaksanakan secara manual tetapi dilaksanakan secara daring. Dalam setiap pelaksanaan rapat bersama antara DPR dan Pemerintah juga telah disiarkan baik melalui TV Parlemen maupun media sosial yang dimiliki.

Pada tanggal 24 Mei 2022, dalam sidang paripurna DPR, DPR bersama Pemerintah menyetujui revisi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 13 Tahun 2022). Revisi tersebut berkaitan dengan tindak lanjut dari Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 dengan beberapa perbaikan,

diantaranya untuk memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna. Pengaturan tersebut diatur dalam Pasal 96, yaitu:

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada

ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
- d. kegiatan konsultasi publik lainnya.

(7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

(8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(9) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Berdasarkan norma pengaturan tersebut, terdapat perbaikan yang masif terhadap pengaturan tentang partisipasi masyarakat. Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 menentukan 3 (tiga) syarat untuk melakukan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna yakni hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan

pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Apabila mencermati ketentuan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022, dapat diketahui bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan sudah mengakomodir hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*) dan hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). Sedangkan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) tidak terpenuhi karena dalam rumusan norma Pasal 96 ayat (8) yang menyatakan bahwa "*Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*" hanya menggunakan kata "dapat". Hal ini berarti tidak ada keharusan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menjelaskan mengenai hasil masukan masyarakat.

Ketentuan selanjutnya yang perlu dibentuk dan diperhatikan adalah teknis pelaksanaannya yang akan diatur dalam dalam Peraturan DPR,

Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden. Peraturan pelaksana dalam tataran teknisnya antara lain harus memuat tentang:

- a. tata cara penentuan *stakeholder* yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- b. mekanisme untuk mengakses NA dan RUU;
- c. tata mengolah hasil masukan dari masyarakat; dan
- d. tata cara menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat.

Apabila dalam pengaturan umumnya berjalan dengan baik, peraturan pelaksanaanya baik, dan dalam tahapan implementasinya juga baik maka akan tercipta partisipasi masyarakat yang bermakna.

Dengan terciptanya partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maka dapat mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Hal ini sesuai dengan tujuan utama negara hukum yaitu untuk menciptakan kesejahteraan bangsa. Dalam rangka menciptakan kesejahteraan bangsa

maka diperlukan seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan masyarakat agar tercipta ketertiban hukum (*revhtsorde, legal order*) yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Tujuan dibentuknya undang-undang di negara hukum adalah untuk menciptakan suasana kesejahteraan masyarakat.³³ Selain itu, diakomodirnya partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat meningkatkan transparansi, legitimasi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif dan diterima oleh masyarakat.

III. Penutup

A. Simpulan

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum adanya Putusan MK No 91/PUU-XVIII Tahun 2020 masih belum komprehensif. MK telah memberikan penjelasan bahwa partisipasi masyarakat yang lebih

³³Lubis, N. L., *Depresi dan tinjauan psikologis*, Jakarta: Prenada Media Group, 2009, hal. 27.

bermakna setidaknya memenuhi tiga prasyarat; yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Penulis berpendapat bahwa sebelum didengar pendapatnya, diperlukan adanya pemenuhan hak atas informasi. Contoh kasus penggugat UU Cipta Kerja yang menyatakan kesulitan untuk mendapatkan RUU, terlebih dengan beredarnya 5 (lima) Naskah RUU Cipta Kerja dengan substansi yang berbeda. Hal ini harus menjadi catatan bahwa penyebaran dokumen perlu dilakukan secara baik dan dipenuhi haknya. Penulis juga menyampaikan bahwa akan lebih baik apabila masyarakat memiliki hak untuk dilibatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan dirinya terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maka pendapatnya tidak hanya didengar melainkan juga akan dipertimbangkan dalam tahapan perencanaan, penyusunan, dan/atau pembahasan rancangan dalam

peraturan perundang-undangan. Terakhir adalah Hak untuk menanyakan berarti setiap pihak yang memberikan masukan terhadap pengambilan kebijakan berhak untuk menanyakan kepada pembuat peraturan perundang-undangan tentang masukan yang telah diberikan. Ketentuan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 belum sepenuhnya mengakomodir Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 karena dalam Pasal 96 ayat (8) tidak mengatur mengenai keharusan untuk menjelaskan mengenai hasil masukan masyarakat.

B. Saran

Dengan diundangkannya UU No. 13 Tahun 2022, ketentuan pengaturan tentang partisipasi masyarakat yang bermakna secara normatif telah dipenuhi. Tahapan selanjutnya yaitu diperlukannya aturan pelaksanaan yang juga baik dan pelaksanaannya secara tertib tepat sasaran agar dapat terciptanya partisipasi masyarakat yang dilaksanakan secara maksimal dan bermakna baik secara normatif maupun dalam implementasinya pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

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

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

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Buku

Dian Utomo, Sad. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*. dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, 2003.

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

Farida Indrati, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan*. Cetakan 11, Jakarta: Kanisius, 2013.

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

- Lubis, N. L. *Depresi dan tinjauan psikologis*. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Sadiawati, Dian. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*. Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.
- Sulistiyowati, Irianto. *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Susanti, Bivitri. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006.
- Jurnal**
- Anggraeni, Ricca. *Pola Persaingan Antara Hukum dengan Politik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jurnal Pandecta, Vo. 11, No. 2, Desember, 2006.
- Galih Prasetyo, Antonius. *Menuju Demokrasi Rasional: Melacak Pemikiran Jürgen Habermas tentang Ruang Publik*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 16, No.2, November 2012.
- Haliim, Wimmy. *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam membentuk demokrasi dan hukum yang responsif*. Jurnal Masyarakat Indonesia, Vol. 42, Juni, 2016.
- Irawan Febriansyah, Ferry. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Vol. XXI No. 3, September, 2016.
- Riskiyono, Joko. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan*. Jurnal Aspirasi, Vol. 6, No. 2, Desember, 2015.
- Sherry R. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 1969.
- Susskin, Richard. *Legal Information: a Personal Appraisal of Context and Progress*. European Journal of Law

and Technology, Vol. 1. No. 1,
2010.

Laman

Indrati, Maria Farida. *Proses Penyiapan Rancangan Undang Undang dari Pemerintah*, dimuat dalam <http://www.parlemen.net/site/details>, diakses tanggal 5 Juni 2022.

Website Peraturan.go.id, Kementerian Hukum dan HAM, dimuat dalam <https://peraturan.go.id>, diakses tanggal 4 Januari 2022.

**ANALISIS YURIDIS DAMPAK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG BERDASARKAN PASAL 96 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022**

***JURIDIC ANALYSIS OF THE IMPACT OF PUBLIC PARTICIPATION BASED ON ARTICLE 96 OF
LAW NUMBER 13 OF 2022 IN THE ESTABLISHMENT OF LAW***

Shintya Andini Sidi
Perancang Peraturan Perundang-Undangan Pertama
Badan Keahlian DPR RI
*Korespondensi: shintyaandinii@gmail.com

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 telah membawa perubahan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu materi perubahannya adalah tentang partisipasi masyarakat yang lebih bermakna. Putusan MK tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dan partisipasi masyarakat diatur dalam perubahan Pasal 96. Setelah Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 berlaku hampir 4 (empat) bulan, terdapat beberapa undang-undang yang telah diundangkan. Bagaimana dampak partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 dalam pembentukan undang-undang? Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan tulisan ini adalah yuridis normatif dan menggunakan pendekatan konseptual. Secara umum, dampak adanya partisipasi masyarakat yang bermakna antara lain adalah untuk memenuhi berbagai kebutuhan hukum yang ada dalam masyarakat agar kualitas undang-undang yang dibentuk sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Dampak lainnya adalah membentuk undang-undang yang responsif yang pembuatannya partisipatif; muatannya aspiratif; dan rincian isinya limitatif. Pada saat ini, dampak yang diberikan dengan adanya keberlakuan UU No. 13 Tahun 2022 masih belum optimal dan menunjukkan adanya perubahan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya permasalahan dalam UU No. 15 Tahun 2022 dan UU No. 17 Tahun 2022. Oleh karena itu, diperlukan adanya perbaikan teknis penyaluran aspirasi masyarakat, terutama penyaluran aspirasi masyarakat secara daring. *Website* www.dpr.go.id belum memberikan tempat untuk pemenuhan hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Kata kunci: partisipasi masyarakat, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

Abstract

*Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 has brought changes in law-making. One of the material changes is about public participation which is more meaningful. The Constitutional Court's decision was then followed up with the promulgation of Law Number 13 of 2022 and community participation is regulated in the amendment of Article 96. Law No. 13 of 2022 has been enacted for 4 (four) months, there are several laws that have been promulgated. What is the impact of community participation based on Article 96 of Law no. 13 of 2022 in the formation of laws? The type of research used in the preparation of this paper is normative juridical and uses a conceptual approach. In general, the impact of meaningful community participation is, among others, to fulfill various legal needs that exist in society so that the quality of the laws that are formed are in accordance with the desired goals. Another impact is to form responsive laws that are participatory in making; the content is aspirational, and the details of its contents are limited. At this time, the impact given by the enactment of Law no. 13 of 2022 is still not optimal and shows a change. This is indicated by the existence of problems in Law no. 15 of 2022 and Law no. 17 of 2022. Therefore, it is necessary to improve the delivery of people's aspirations, especially the aspirations of the people boldly. The website www.dpr.go.id has not provided a place to fulfill the right to be heard; second, the right to be considered; and third, the right to get an explanation or answer to the opinion given (*right to be explained*).*

Keywords: public participation, law.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pada tanggal 24 Mei 2022, dalam sidang paripurna yang dilaksanakan oleh DPR, DPR bersama Pemerintah menyetujui revisi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 13 Tahun 2022).¹ UU No. 13 Tahun 2022 merupakan tindaklanjut Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). Selain Putusan MK, UU No. 13 Tahun 2022 juga memuat tentang penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011).

Materi muatan yang terkandung dalam UU No. 13 Tahun 2022 tersebut yaitu:²

- a. menambahkan metode omnibus;
- b. memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat

- c. memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*);
- d. membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
- e. mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- f. mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
- g. mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Dari 8 (delapan) materi perubahan tersebut, materi yang diakibatkan adanya Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang uji formil UU tentang Cipta Kerja yaitu menambahkan metode omnibus dan memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*).

MK dalam putusannya Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang uji formil UU tentang Cipta Kerja menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan lebih bermakna. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna setidaknya memenuhi tiga prasyarat; yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk

¹Biro Humas, Hukum dan Kerjasama, Dimuat dalam <https://www.kemerkumham.go.id/berita/rapat-paripurna-dpr-sahkan-ruu-ppp> diakses tanggal 4 Juni 2022.

²Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi masyarakat terutama diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.³

Sebelum diundangkannya UU No. 13 Tahun 2022, partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang

yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pengaturan tersebut kemudian di revisi dalam Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022, yaitu:

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:

³Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hal. 393.

- a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
 - d. kegiatan konsultasi publik lainnya.
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Ketentuan UU No. 13 Tahun 2022 telah memenuhi kriteria partisipasi masyarakat yang bermakna menurut MK yaitu hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Putusan MK tersebut telah memberikan peringatan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mendengarkan dan mempertimbangkan masukan dari masyarakat. Selain itu masyarakat juga berhak untuk dijelaskan apakah masukan

yang diberikannya diterima atau tidak dengan disertai alasan yang logis. Partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan antara lain untuk (1) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan; (2) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusi dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (3) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (4) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (5) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (6) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (7) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).⁴

Pada dasarnya, sebagai pemenuhan prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan rakyat, detail pengaturan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang harus terjamin dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Jaminan ini diperlukan untuk menunjukkan bahwa

⁴Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2021, hal. 392-393.

masyarakat memiliki peluang untuk terlibat baik dalam setiap proses legislasi.⁵

Setelah UU No. 13 Tahun 2022 berlaku, terdapat beberapa undang-undang yang telah diundangkan. Dengan demikian baik DPR maupun Pemerintah seharusnya telah menerapkan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022, maka bagaimana dampak Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 secara yuridis terhadap masyarakat?

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dianalisa dan dikaji adalah bagaimanakah dampak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022?

C. Tujuan

Adapun Tujuan yang dicapai yakni untuk menganalisis dan menjawab bagaimana dampak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022.

D. Metode Penulisan

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan tulisan ini adalah yuridis normatif atau penelitian hukum yang hanya meneliti bahan pustaka sehingga disebut

juga penelitian kepustakaan. Pendekatan yuridis normatif Menurut Soerjono Soekanto yaitu:⁶

penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Jenis pendekatan penelitian yang digunakan dalam penyusunan tulisan ini yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data terbagi menjadi 3 (tiga) yaitu primer, sekunder, dan tersier. Sumber data primer berupa peraturan perundang-undangan, sumber data sekunder berupa bahan penelitian, dan bahan hukum tersier bahan yang dapat memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum tersier dapat berupa ensiklopedia, kamus, jurnal hukum, artikel yang termuat di internet, dan lain sebagainya.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Partisipasi Masyarakat

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberikan pengertian bahwa partisipasi adalah perihal turut berperan serta dalam

⁵Fiqih Rizki Artioko, *Pengadopsian partisipasi masyarakat yang bermakna (meaningful participation) dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-*

undangan, Al-Qisth Law Review, Vol. 6, No. 1, 2022, hal. 55.

⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hal. 13-14.

suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta.⁷ Menurut Gaventa dan Valderrama, konsep partisipasi terkait dengan hak warga negara dan untuk pemerintahan yang demokratis.⁸ Menurut Sumarto, Partisipasi masyarakat atau partisipasi warga adalah proses ketika warga, sebagai makhluk individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan pelaksanaan dan pemantauan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka.⁹

Dalam perspektif praktis pembangunan yang demokratis, terdapat tiga istilah partisipasi, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga negara. Partisipasi politik sering kali dihubungkan dengan proses politik yang demokratis, yang melibatkan interaksi perseorangan dan organisasi. Partisipasi politik dihubungkan dengan demokrasi politik yang mengedepankan prinsip perwakilan dan partisipasi tidak langsung. Partisipasi sosial lebih berorientasi pada perencanaan dan implementasi pembangunan. Partisipasi ini ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang terkait dengan proses pembangunan dalam konsultasi data dan pengambilan keputusan pada semua tahapan siklus proyek pembangunan, dari evaluasi sampai penilaian, implementasi, pemantauan, dan

evaluasi. Sedangkan Partisipasi warga negara diartikan sebagai suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai dimensi kehidupan yang mempengaruhi kehidupan mereka.¹⁰

2. Sejarah Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada mulanya diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004) yang menyatakan bahwa "*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.*" Pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 menurut pembentuk undang-undang dianggap masih sumir dan belum mencerminkan partisipasi masyarakat secara optimal.

Dalam rangka mengatasi kelemahan partisipasi masyarakat dalam UU No. 10 Tahun 2004, maka ditetapkanlah UU No. 12 Tahun 2011. Partisipasi Masyarakat dalam UU No. 12 Tahun 2011 diatur dalam Pasal 96 yang berisi memperkuat pengaturan tentang

⁷Kamus Besar Bahasa Indonesia, dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/partisipasi>, diakses tanggal 10 Juni 2022.

⁸Gaventa, John dan Valderama, Camilo, *Participation, Citizenship and Local Governance. Background note prepared for workshop on*

Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies, June 21-24, 1999.

⁹Sumarto dan Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good governance*, Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003, hal. 17.

¹⁰Gaventa, John dan Valderama, Camilo, *Ibid.*

partisipasi masyarakat dengan cara menjelaskan dan mengatur tata cara partisipasi masyarakat. UU No. 12 Tahun 2011 juga mensyaratkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilaksanakan berdasarkan asas keterbukaan yang memiliki pengertian “bahwa dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.”¹¹ Dengan adanya ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan lebih terbuka kepada masyarakat dan masyarakatpun dapat menyampaikan aspirasinya melalui metode yang telah terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Partisipasi masyarakat juga diatur dalam Bab IX Pasal 188 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Pada saat ini ketentuan tentang partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022, yang berbunyi:

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
 - e. rapat dengar pendapat umum;
 - f. kunjungan kerja;

¹¹Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

- g. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
 - h. kegiatan konsultasi publik lainnya.
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

B. Dampak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022

Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 telah membawa perubahan yang signifikan terhadap pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan. Perubahan tersebut merupakan pemenuhan 3 (tiga) hak yang diamanatkan oleh MK, yaitu *right to be heard*, *right to be consider*, dan *right to be explain*. Dengan adanya ketentuan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 diharapkan akan menjamin partisipasi yang lebih bermakna dan berdampak sehingga tercipta kualitas produk hukum yang baik dan diterima sebagian besar masyarakat.

Secara umum, Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan, dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, konsep lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan harus merupakan lembaga yang kredibel, yang diakui secara demokratis oleh masyarakat banyak. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.¹²

Secara khusus, dampak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dapat diidentifikasi menurut tujuan hukum menurut aliran utilitarianisme. Tujuan hukum tersebut adalah untuk memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat yang didasari oleh falsafah sosial yang mengungkapkan bahwa setiap warga negara mendambakan kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.¹³ Hal ini dapat dipahami bahwa undang-undang yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar

¹²Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Volume XXI, No. 3, September, 2016, hal. 222.

¹³Darji Darmodihardjo dalam Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum*, Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Postmoderenisme), Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011, hal. 159.

masyarakat akan dinilai sebagai undang-undang yang baik. Oleh karena itu diharapkan agar pembentuk undang-undang harus membentuk hukum yang adil bagi segenap warga masyarakat secara individu.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga dilakukan untuk menghindari undang-undang yang tidak efektif, dalam arti tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan; undang-undang tidak implementatif; undang-undang yang tidak responsif, yang sejak dirancang dan diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat; undang-undang yang dalam pelaksanaannya bukannya memecahkan masalah sosial, tetapi malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat; dan undang-undang tersebut tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada di masyarakat.¹⁴

Tidak berbeda dengan undang-undang, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah memiliki arti penting bagi lahirnya produk hukum yang berkualitas. Apabila peraturan daerah yang dihasilkan tidak melibatkan masyarakat dalam proses pembentukannya, menurut Erni Styowati dkk., sedikitnya ada empat dampak buruk yang timbul, yaitu:¹⁵

- 1) peraturan tersebut tidak efektif, dalam arti tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan, misalnya

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

- 2) peraturan tersebut tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan sejak diundangkan atau gagal sejak dini, misalnya Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi yang harus segera diubah kurang dari satu tahun sejak diundangkan;
- 3) peraturan tersebut tidak responsif, yang sejak dirancang sampai diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat, misalnya Undang-undang Penanggulangan Keadaan Bahaya; dan
- 4) peraturan tersebut bukannya memecahkan masalah sosial malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat, salah satunya Undang-undang Yayasan yang berlaku pada bulan Agustus 2002.

Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (publik inters) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan

¹⁴Irianto, Sulistyowati, *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003, hal. 56.

¹⁵Erni Styowati, dkk., *DRAFT I: Konsep Paper Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Partisipatif*, dimuat dalam www.parlemen.net, diakses tanggal 27 Maret 2022

kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.¹⁶

Sejak UU No. 13 Tahun 2022 diundangkan, terdapat 10 (sepuluh) undang-undang yang diundangkan, yaitu

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Papua Selatan. (UU No. 14 Tahun 2022)
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Papua Tengah. (UU No. 15 Tahun 2022)
3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Papua Pegunungan. (UU No. 16 Tahun 2022)
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat. (UU No. 17 Tahun 2022)
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2022 tentang Provinsi Jambi
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau
7. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2022 tentang Provinsi Nusa Tenggara Timur
8. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2022 tentang Provinsi Nusa Tenggara Barat
9. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan

10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 tentang Pendidikan dan Layanan Psikologi

Sebagaimana pembentukan undang-undang yang sebelumnya, pembentukan ke 10 (sepuluh) undang-undang tersebut juga menimbulkan reaksi yang beragam dari masyarakat, terutama keberlakuan UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022.

Menteri Dalam Negeri mengklaim bahwa usulan pemekaran Papua sebagaimana diatur dalam UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, dan UU No. 16 Tahun 2022 ini berasal dari aspirasi kepala daerah, tokoh adat dan agama, serta tokoh perempuan yang datang ke Presiden Jokowi. UU UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, dan UU No. 16 Tahun 2022 memiliki tujuan utama yaitu untuk mempercepat pembangunan di Papua guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua terutama orang asli Papua.¹⁷

Pembentukan tiga provinsi baru di Papua bagi beberapa pihak dipandang masih memiliki ganjalan berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam tahapan pembentukan undang-undang tersebut. Seperti yang diungkapkan Emanuel Gobay, Direktur LBH Papua seperti dikutip *Voice Of America* pada 30 Juni yang menyatakan

¹⁶Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, hal.72

¹⁷BBC News Indonesia, DPR sahkan tiga RUU provinsi baru Papua, tapi 'perpecahan masyarakat

adat sudah terjadi, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61980523>, diakses tanggal 14 September 2022.

bahwa dalam pembentukan 3 (tiga) undang-undang pemekaran tersebut, DPR hanya bertemu dengan kepala daerah dan DPRD di Marauke dan Jayapura, sedangkan masyarakat tidak ikut diajak berbicara.¹⁸

Selanjutnya UU No. 17 Tahun 2022 juga menimbulkan permasalahan dimana masyarakat Mentawai merasa tidak dilibatkan dalam pembentukan UU No. 17 Tahun 2022. Akibat hal tersebut, UU No. 17 Tahun 2022 dirasakan tidak mencantumkan budaya Mentawai. Aliansi Mentawai Bersatu (AMB) Yosafat menegaskan, masyarakat Mentawai merasa didiskriminasi secara budaya dengan tidak memasukkan suku Mentawai sebagai karakteristik dari UU No. 17 Tahun 2022.¹⁹ UU No. 17 Tahun 2022 hanya memasukan karakteristik suku Minangkabau padahal kearifan lokal di Mentawai berbeda. Kearifan lokal di Mentawai dikenal dengan Arat Sabulungan, lalu rumah adat disebut Uma, Sikerei sebagai tabib, kebudayaan Patiti yaitu menato/merajah tubuh, dan kearifan lokal lainnya serta memiliki sosiokultural yang berbeda.²⁰

Apabila mencermati laman dpr.go.id bagian Prolegnas, tidak ditemukan daftar ketiga RUU pembentukan Provinsi baru di

Papua dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sumatera Barat. Hal ini tentu menyulitkan masyarakat untuk dapat melihat perkembangan pembentukan kedua rancangan undang-undang tersebut. Bahkan, apabila rancangan undang-undang tersebut tercantum dalam *website* dpr.go.id, belum terdapat kanal bagi masyarakat untuk dapat menyampaikan aspirasinya secara daring sebagaimana diamanatkan oleh penjelasan asas keterbukaan dalam Pasal 5 dan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022. Laman dpr.go.id hanya sebagai wadah untuk menginformasikan kegiatan yang dilakukan bukan sebagai wadah untuk menampung aspirasi dari masyarakat. Hal ini berarti hanya memenuhi ketentuan Pasal 96 ayat (4) UU No. 13 Tahun 2022 sedangkan *meaningful participation* sebagaimana diamanatkan oleh MK belum berjalan. Padahal, Partisipasi masyarakat seyogyanya dimungkinkan terjadi apabila didahului dengan langkah awal berupa ketersediaan akses informasi yang cukup.²¹

Selain itu, dapat diketahui bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022 belum menjangkau semua

¹⁸Ariandono Dijan Winardi, Permasalahan yang Mengiringi Pengesahan Pemekaran Provinsi Papua Harus Segera Dibereskan, dimuat dalam <https://voi.id/bernas/186770/permasalahan-yang-mengiringi-pengesahan-pemekaran-provinsi-papua-harus-segera-dibereskan>, diakses tanggal 14 September 2022.

¹⁹Perdana Putra, UU No 17/2022 Tentang Sumbar Dinilai Diskriminatif dan Kerdilkan Suku Mentawai, Minta Jokowi Revisi, dimuat dalam

<https://regional.kompas.com/read/2022/08/02/153138878/uu-no-17-2022-tentang-sumbar-dinilai-diskriminatif-dan-kerdilkan-suku?page=all>, diakses tanggal 14 September 2022.

²⁰Ibid.

²¹Rahendro Jati, *Partisipasi Masyarakat dalam proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 1, No. 3, Desember, 2012, hal. 340

lapisan masyarakat dan *stakeholder* yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (3) UU No. 13 Tahun 2022. DPR dan Pemerintah dalam menyusun UU No. 15 Tahun 2022 dan UU No. 17 Tahun 2022 hanya berfokus kepada masukan dari pemerintah daerah dan DPRD, belum kepada masyarakat atau organisasi masyarakat yang terdampak.

Apabila melihat lebih jauh, pada dasarnya pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting dan mempunyai pengaruh yang luas, karena undang-undang akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat.²² Pembentukan undang-undang juga harus dilaksanakan secara responsif. Indikator hukum yang responsif adalah pembuatannya partisipatif, muatannya aspiratif, dan rincian isinya limitatif.²³ Pembentukan undang-undang yang partisipatif mengandung arti bahwa dalam proses pembentukan undang-undang sejak perancangan, pembahasan, penetapan hingga evaluasi pelaksanaannya memerlukan keterlibatan masyarakat secara aktif. Muatannya aspiratif berarti bahwa materi atau substansi norma dalam peraturan perundang-undangan harus

sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sedangkan rincian isinya limitatif mengandung arti bahwa segala peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksana undang-undang yang dibentuk harus sesuai dengan makna dari norma dasar yang terkandung dalam undang-undang tersebut.²⁴

A Thohari menyatakan bahwa hukum responsif hanya bisa dicapai melalui responsivitas di seluruh tahapannya, yaitu:²⁵

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan undang-undang oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum; dan
4. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.

Dengan mendasarkan pada hubungan antara partisipasi masyarakat yang bermakna dan produk hukum yang responsif, maka syarat utama untuk mendapatkan produk hukum yang responsif adalah membuka ruang untuk partisipasi masyarakat pada setiap tahapan

²²Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No, 19, Februari, 2014, hal. 27

²³Hendrik Hattu, *Tahapan Undang-Undang Responsif*, Jurnal Mimbar Hukum: Vol. 23, No. 2, Juni 2011, hal. 460. Diakses dari <http://dosen.narotma.ac.id/wp->

content/upload/2012/02/tahapan_undang-undang-responsif.pdf.

²⁴Ibid.

²⁵A. Ahsin Thohari, *Reorientasi Fungsi legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 4, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2011, hal. 569

pembentukan undang-undang. Lebih lanjut, perubahan sosial dan keadilan sosial membutuhkan tatanan hukum yang responsif. Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Syarat untuk mengemukakannya secara otentik memerlukan upaya-upaya khusus yang akan memungkinkan hal ini dilakukan. Dengan demikian, diperlukan jalur-jalur baru untuk partisipasi masyarakat.²⁶ Seharusnya, dengan keberlakuan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 dapat mendorong terciptanya peraturan yang responsif.

Berdasarkan hal tersebut, pembentukan UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022 dirasakan belum mencerminkan hukum yang responsif. Hal ini dikarenakan keterlibatan masyarakat belum dilaksanakan secara aktif dan belum mencerminkan aspirasi masyarakat sebagaimana amanat Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 karena masih terdapat kontra dari masyarakat.

Partisipasi masyarakat juga perlu untuk di optimalisasikan, terdapat 8 prinsip optimalisasi peraturan perundang-undangan, yaitu: ²⁷

- a. Adanya kewajiban publikasi yang efektif.

- b. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas, dan aksesabel.
- c. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.
- d. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan rancangan peraturan selain anggota legislatif dan pemerintah.
- e. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan rancangan peraturan.
- f. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan peraturan tidak dilakukan secara partisipatif.
- g. Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan peraturan dan diseminasi peraturan yang telah dilaksanakan.
- h. Ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Optimalisasi peraturan perundang-undangan terutama dalam pembentukan undang-undang sangat penting untuk dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang. Hal ini agar bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan yang merupakan tujuan utama negara hukum. Dalam rangka menciptakan kesejahteraan bangsa maka diperlukan seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan masyarakat agar tercipta ketertiban hukum (*revhtsorde, legal*

²⁶Pudjo Utomo, *Omnibus Law: Dalam Perspektif Hukum Responsif*, Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 1 Juni 2019, hal. 38

²⁷Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif*, Malang: In-Trans Publishing, 2006, hal. 89.

order) yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Tujuan dibentuknya undang-undang di negara hukum adalah untuk menciptakan suasana kesejahteraan masyarakat.²⁸

Dilaksanakannya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dapat meningkatkan transparansi, legitimasi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif dan diterima oleh masyarakat. Penyerapan partisipasi masyarakat juga ditunjukkan untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang menjaahterakan masyarakat. Hal ini dapat dilakukan dengan jalan membuka ruang partisipasi seluruh komponen masyarakat, yang meliputi:²⁹

1. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan;
2. Merumuskan aturan main (*rule of the game*) khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan rancangan peraturan perundang-undangan;
3. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu merumuskan secara bersama-sama sebuah prosedur dan tata cara mengakomodir aspirasi masyarakat dalam pembasahan peraturan perundang-undangan.
4. Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunan

keanggotaannya terdiri dari unsur DPR RI, masyarakat, akademisi, dan media massa;

5. Memperluas jaringan kerja sama di kalangan *civil society* yang selama ini sifatnya melalui *ad hoc*. Jaringan kerja sama tersebut harus bersifat permanen sekaligus ada pembagian tugas dan tanggung jawab memantau proses perumusan kaidah hukum.

Partisipasi masyarakat bertujuan untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Tujuan ini terkait dengan efektivitas, pembagian beban, dan efisiensi. Meningkatkan partisipasi akan membantu memastikan bahwa kepentingan rakyat dapat lebih besar dipenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan titik temu kepentingan tersebut, dengan solusi yang diambil yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketika kelompok-kelompok yang dituju suatu kebijakan terlibat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka, serta dalam melaksanakan kegiatan tersebut, maka hasil kebijakan yang lebih baik dapat dicapai.³⁰

Berdasarkan hal tersebut, apabila pembentukan UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022 telah dilaksanakan secara partisipatif sebagaimana amanat Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 maka akan berdampak kepada puasannya banyak pihak

²⁸Lubis, N. L., *Depresi dan tinjauan psikologis*, Jakarta: Prenada Media Group, 2009, hal.27.

²⁹B., Hestu, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademis*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2008, hal.169.

³⁰Bivitri Susanti, *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006, hal. 60.

atas peraturan yang ditetapkan. Sedangkan apabila pembentukan UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022 tidak dilaksanakan secara partisipatif, maka akan menimbulkan kontra bagi masyarakat karena merasa kebutuhannya tidak terpenuhi dengan adanya peraturan tersebut.

Seharusnya pembentukan UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022 dapat dilaksanakan secara bermakna. Selain amanat Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022, ketentuan partisipasi seyogyanya merupakan amanat dari Lampiran I UU No. 13 Tahun 2022 tentang penggunaan metode *Regulatory Impact Assessment/Analysis* (RIA) maupun metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology (ROCCIPI)* atau menggunakan metode lainnya dalam penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang.

Metode RIA atau Analisis Dampak Peraturan adalah suatu pendekatan untuk menganalisis sebuah regulasi yang sudah ada atau baru dengan didukung data empiris, dan mengkomunikasikan kepada para pengambil keputusan tentang dampak, baik dari sisi biaya maupun manfaat dari sebuah regulasi. Pendekatan RIA banyak

digunakan untuk reformasi regulasi guna mendapatkan regulasi yang berkualitas.³¹ RIA merupakan sebuah metode untuk mengidentifikasi dan menguji aspek yang mungkin terjadi dari sebuah peraturan perundang-undangan. Dengan digunakannya RIA dalam pembentukan undang-undang, maka akan membantu pembentukan undang-undang dalam menyusun dan mengambil kebijakan yang efektif dan efisien.

Dengan adanya kajian RIA dalam Bab II D Naskah Akademik, para pembentuk undang-undang dapat mengkalkulasi sejak awal berapa besar biaya yang ditanggung dan manfaatnya dalam implementasi kebijakan. Selain itu, metode RIA juga membantu memetakan masyarakat yang terkena dampak langsung oleh keberlakuan suatu undang-undang. Oleh karena itu, dapat dievaluasi mana kebijakan yang produktif dan mana kebijakan yang kontra-produktif bagi dunia usaha dan kepentingan publik. Jangan sampai, alih-alih membantu masyarakat, regulasi yang buruk malah bisa membebani masyarakat.³² RIA diharapkan mampu menjadi instrumen untuk mengembangkan kebijakan populis, yang berorientasi pada kepentingan publik, efektif, kredibel, dan responsif.³³ Tahapan RIA sesuai OECD adalah:³⁴

³¹USAID, *Regulatory Impact Assessment (RIA) Dokumentasi Uji Coba Pendekatan RIA untuk Review Regulasi Air Bersih dan Sanitasi*, IUWASH, 2016, hal. 3

³²LAN RI, *Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk Perumusan Kebijakan yang Lebih Baik*, dimuat dalam <https://lan.go.id/?p=6706>, diakses tanggal 19 Juni 2022.

³³Ibid.

³⁴Suska, *Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011*, Jurnal Konstitusi: Vol. 9, No. 2, Juni, 2012, hal. 361

1. Mendefinisikan konteks kebijakan dan tujuan khususnya mengidentifikasi secara sistemik masalah yang menyebabkan diperlukannya pengaturan oleh pemerintah,
2. Mengidentifikasi dan mendefinisikan semua opsi peraturan dan kebijakan lain untuk mencapai tujuan kebijakan yang akan ditetapkan,
3. Mengidentifikasi dan mengkuantifisir dampak dari opsi yang dipertimbangkan, termasuk efek biaya, manfaat dan pendistribusian,
4. Membangun strategi penegakan hukum dan kepatuhan dari setiap opsi, termasuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi tiap pilihan,
5. Membangun mekanisme monitoring untuk mengevaluasi keberhasilan kebijakan yang dipilih dan member masukan informasi untuk respon pengaturan di masa mendatang,
6. Konsultasi publik secara sistematis untuk member kesempatan kepada semua pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan. Tahap ini memberikan informasi yang penting akan biaya dan manfaat dari semua alternatif termasuk efektifitasnya.

ROCCIPI merupakan metode yang digunakan sebagai alat ukur untuk mengidentifikasi problem sosial yang timbul sebagai akibat dari pemberlakuan peraturan perundang-undangan.³⁵ Lebih lanjut, metode *ROCCIPI* bertujuan untuk mendapatkan masukan penjelasan tentang

prilaku bermasalah yang membantu dalam penyusunan undang-undang. Faktor *interest* dan *ideology* merupakan faktor yang bersifat subjektif sedangkan *Rule*, *Opportunity*, *Capacity*, *Communication*, dan *Process* merupakan faktor objektif. Agenda ini bermanfaat untuk mempersempit dan mensistematikan ruang lingkup hipotesis yang muncul dalam benak perancang peraturan tentang penyebab perilaku yang bermasalah. Dalam agenda ini terdapat faktor yang mempengaruhi masyarakat dalam pelaksanaan Peraturan berkaidan materi yang terdapat dalam Peraturan tersebut.³⁶

Dengan digunakannya metode RIA, ROCCIPI atau metode lainnya tentu akan mengurai terjadinya kerumitan dan kompleksitas masalah yang ditemukan dalam masyarakat dan ditemukan solusi norma terbaik untuk mengatasinya. Penggunaan metode pembentukan peraturan perundang-undangan RIA, ROCCIPI, maupun metode lainnya digunakan pada saat tahapan perencanaan yaitu penyusunan naskah akademik. Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta atau latar belakang masalah. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Manfaatnya adalah dapat mengetahui secara pasti

³⁵Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalis Abeyserkere, *Penyusuam Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembnatan Rancangan undan-Undang*, Indonesia dan USAID: Elips II, 2022, hal. 117

³⁶Iza Rumesten R.S., *Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 1, Januari 2012, hal. 140

tentang mengapa perlu dibuatnya sebuah peraturan perundang-undangan dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.³⁷

Hasil kajian dengan menggunakan metode RIA, ROCCIPI, maupun metode lainnya tersebut kemudian menjadi dasar untuk membentuk naskah akademik yang lebih komprehensif. Naskah akademik tersebut akan menjadi dasar dalam pembentukan rancangan Peraturan Perundang-undangan. Fungsi naskah akademik salah satunya merupakan dokumen akademik yang akan menjadi rujukan mengenai hal ikhwal terbentuknya suatu RUU dan Raperda ketika telah menjadi undang-undang dan Perda yang akan menjadi referensi bagi pemangku kepentingan dalam meneliti atau mengkaji UU dan Perda yang telah diberlakukan di masyarakat.³⁸ Lebih lanjut, Perumusan naskah akademis dalam sebuah rancangan undang-undang mengandung makna bagaimana pada tataran ideal, hukum dapat memberikan kemanfaatan dan jaminan perlindungan bagi masyarakat. Dalam kondisi demikian, kalangan teoritis, akademisi dan ilmuwan hukum berkontribusi besar menciptakan naskah akademik bagi suatu peraturan yang akan dibuat, melalui diskusi-diskusi ilmiah dalam

bentuk FGD oleh para akademisi dan sejumlah pegiat dalam NGONGO tertentu untuk membahas suatu topik permasalahan yang bersumber dari masyarakat, dengan membuat daftar inventarisasi masalah yang ditemukan di lapangan setelah melakukan survei di beberapa tempat.³⁹

Seharusnya, setelah keberlakuan UU No. 13 Tahun 2022 semua pembentukan peraturan perundang-undangan dalam menyusun naskah akademik harus menggunakan metode RIA atau ROCCIPI. Tetapi, dalam pembentukan UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022 belum menggunakan kedua metode tersebut. Hal ini harus menjadi catatan bahwa dengan menggunakannya kedua metode tersebut, maka permasalahan yang muncul sudah terjawab dan sudah bisa di prediksi serta solusinya sudah diberikan.

Dengan adanya urutan tersebut, akan memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan memahami dasar pengambilan kebijakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Hasil kajian tersebut juga akan membantu pembentuk peraturan perundang-undangan untuk memilih opsi kebijakan yang paling baik karena sudah mengetahui dampak yang akan terjadi.

³⁷Abdul Basyir, Pentingnya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan hukum aspiratif dan responsif, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. II No.5, Agustus, 2014, hal. 291

³⁸Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hal. 107

³⁹Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10, No. 3, September, 2013, hal. 211-212.

Semua kajian yang dilakukan dan partisipasi publik yang diberikan pada dasarnya bermuara untuk pembentukan undang-undang yang baik dan bermakna. Dengan adanya undang-undang yang baik dan bermakna maka akan menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat dan kesinergian tata kelola negara.

Selain menggunakan metode analisis, pembentuk undang-undang juga perlu membentuk sistem khusus tentang penyampaian masukan masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan terutama dalam tahapan perencanaan sampai dengan pembahasan. Pada saat ini Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR sebagai *supporting system* telah memiliki sistem platform partisipasi masyarakat. Platform tersebut yaitu SIMAS PUU atau Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Undang-Undang.

SIMAS PUU merupakan partisipasi masyarakat berbasis *online system* yang berguna mewujudkan perancangan undang-undang yang partisipatif, transparan, akuntabel, berintegritas, efisien dan efektif terhadap penyusunan naskah akademik dan draf Rancangan Undang-Undang di Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI. SIMAS PUU memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:⁴⁰

1. Menginformasikan kepada publik penyusunan Naskah Akademik dan

draf RUU di Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI.

2. Menerima masukan masyarakat terhadap Naskah Akademik dan draf RUU yang sedang disusun Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI.
3. Menyampaikan atau menginformasikan kepada masyarakat hasil dari pengolahan masukan serta tindak lanjutnya secara transparan, akuntabel, efisien serta berintegritas.

Partisipasi masyarakat melalui SIMAS PUU dapat diberikan dalam 2 (dua) tahapan yaitu rencana penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang dan konsep awal naskah akademik dan rancangan undang-undang. Setelah itu partisipasi masyarakat akan dilaksanakan oleh Alat Kelengkapan DPR yang menginisiasi rancangan undang-undang tersebut. Apabila SIMAS PUU dapat berjalan dengan baik, optimal, dan efektif maka yang disampaikan oleh MK tentang *right to be heard*, *right to be consider*, dan *right to be explain* akan terpenuhi dan partisipasi masyarakat dapat berjalan lebih bermakna.

Pembentukan UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022 dalam tahapan penyusunannya ternyata sudah dimasukkan dalam menu SIMAS PUU tersebut. Namun, tidak ada masyarakat yang memberikan masukannya, padahal tahapan penyusunan rancangan peraturan adalah hal

⁴⁰Dimuat dalam <https://pusatpuu.dpr.go.id/simas-puu/index>, diakses tanggal 11 Juni 2022.

yang sangat baik bagi masyarakat untuk memberikan masukannya.

Hal ini dapat digarisbawahi bahwa tata cara partisipasi masyarakat secara daring harus lebih dimaksimalkan untuk menjangkau masyarakat dan stakeholder yang tidak dapat dijangkau. Sebagai contoh, Belanda telah menerapkan *internet-based consultation* yang diinisiasi oleh *Ministry of Justice and Security* dengan mempublikasikan rancangan *act of parliament* yang sedang disusun termasuk implikasi dari *act* di *website* selama 12 minggu dan setiap orang dapat memberikan aspirasi atas rancangan *act of parliament* sejak tahun 2009.⁴¹ Indonesia perlu belajar dan mencotoh negara lain dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang partisipatoris.

III. Penutup

A. Simpulan

Dampak dipenuhinya partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 antara lain untuk memenuhi berbagai kebutuhan hukum yang ada dalam masyarakat agar kualitas undang-undang yang dibentuk sesuai dengan tujuan yang diinginkan oleh masyarakat. Dampak lainnya adalah membentuk undang-undang yang responsif yang pembuatannya partisipatif; muatannya aspiratif; dan

rincian isinya limitatif. Hal yang paling penting adalah melakukan optimalisasi undang-undang yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bangsa. Pada saat ini, dampak yang diberikan dengan adanya keberlakuan Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 belum begitu terasa. Hal ini ditunjukkan dengan adanya permasalahan dalam UU No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, UU No. 16 Tahun 2022, dan UU No. 17 Tahun 2022. Oleh karena itu, diperlukan adanya perbaikan sistem penyaluran aspirasi masyarakat, terutama penyaluran aspirasi masyarakat secara daring. Laman dpr.go.id belum memberikan tempat untuk pemenuhan hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

B. Saran

DPR maupun pemerintah perlu membentuk aturan pelaksana Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 agar penyampaian aspirasi masyarakat dapat lebih terarah. Selain itu, pembentuk undang-undang juga perlu untuk menggunakan metode RIA ataupun ROCCUPI untuk menentukan identifikasi stakeholder yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan

⁴¹OECD, *OECD Reviews of Better Regulation in the Netherlands*, Paris: OECD, 2009, hal. 64

Perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Lampiran I UU No. 13 Tahun 2022.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Buku

B., Hestu. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademis*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2008.

Irianto, Sulistyowati. *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.

Lubis, N. L. *Depresi dan Tinjauan Psikologis*. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.

Putra Kurnia, Mahendra dkk. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.

Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif*. Malang: In-Trans Publishing, 2006.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.

Sumarto dan Hetifa Sj. *Inovasi, Partisipasi dan Good governance*. Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003.

Susanti, Bivitri. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006.

Jurnal

Basyir, Abdul. *Pentingnya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundangundangan untuk mewujudkan hukum aspiratif dan responsive*. Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. II No. 5, Agustus, 2014

Hattu, Hendrik. *Tahapan Undang-Undang Responsif*, (Jurnal Mimbar Hukum: Vol. 23, No. 2, Juni 2011) OECD. *OECD Reviews of Better Regulation in the Netherlands*. Paris: OECD, 2009.

Irawan Febriansyah, Ferry. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jurnal

- Perspektif, Volume XXI, No. 3, September, 2016
- Jati, Rahendro. *Partisipasi Masyarakat dalam proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif*. Jurnal Rechtsvinding, Vol. 1, No. 3, Desember, 2012.
- Nugroho, Wahyu. *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3, September, 2013.
- Rizki Artioko, Fiqih. *Pengadopsian partisipasi masyarakat yang bermakna (meaningful participation) dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan*. Al-Qisth Law Review, Vol. 6, No. 1, 2022
- Rumesten R.S., Iza. *Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 1, Januari 2012.
- Suharjono, Muhammad. *Pembentukan Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah*. Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 19, Februari, 2014.
- Suska. *Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai Uu Nomor 12 Tahun 2011*. Jurnal Konstitusi: Vol. 9, No. 2, Juni, 2012.
- Thohari, A. Ahsin. *Reorientasi Fungsi legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif*. Jurnal Legislasi Indonesia: Vol. 8 No. 4. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2011.
- Utomo, Pudjo. *Omnibus Law: Dalam Perspektif Hukum Responsif*. Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 1 Juni 2019.
- Bahan yang Tidak Diterbitkan**
- Gaventa, John dan Valderama, Camilo, *Participation, Citizenship and Local Governance. Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies*, June 21-24, 1999.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman dan Nalis Abeyserkere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembnatan Rancangan undan-Undang*. Indonesia dan USAID: Elips II, 2022.
- USAID, *Regulatory Impact Assessment (RIA) Dokumentasi Uji Coba Pendekatan Ria untuk Review Regulasi Air Bersih dan Sanitasi*. IUWASH: 2016.
- Laman**
- BBC News. *DPR sahkan tiga RUU provinsi baru Papua, tapi 'perpecahan masyarakat adat sudah terjadi'*. Dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/ind>

- onesia-61980523, diakses tanggal 14 September 2022.
- Biro Humas, Hukum dan Kerjasama. *Rapat Paripurna, DRP Sahkan Revisi RUU PPP*. Dimuat dalam <https://www.kemenkumham.go.id/berita/rapat-paripurna-dpr-sahkan-ruu-ppp> diakses tanggal 4 Juni 2022.
- KBBI. *Arti Kata Partisipasi*. Dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/partisipasi>
- Kompas. *UU No. 17 Tahun 2022 tentang Sumatera Barat Dinilai Diskriminatif dan Kerdilkan Suku Mentawai, Minta Jokowi Revisi*. Dimuat dalam <https://regional.kompas.com/read/2022/08/02/153138878/uu-no-17-2022-tentang-sumbar-dinilai-diskriminatif-dan-kerdilkan-suku?page=all>, diakses tanggal 14 September 2022.
- LAN RI. *Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk Perumusan Kebijakan yang Lebih Baik*. dimuat dalam <https://lan.go.id/?p=6706>, diakses tanggal 19 Juni 2022.
- Pusat Perancangan Undang-Undang. *SIMAS PUU*. Dimuat dalam <https://pusatpuu.dpr.go.id/simas-puu/index>, diakses tanggal 11 Juni 2022.
- Setyowati, Erni dkk. *DRAFT I: Konsep Paper Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Partisipatif*, dimuat dalam www.parlemen.net, diakses tanggal 27 Maret 2022
- Voi. *Permasalahan yang Mengiringi Pengesahan Pemekaran Provinsi Papua Harus Segera Dibereskan*. Dimuat dalam <https://voi.id/bernas/186770/permasalahan-yang-mengiringi-pengesahan-pemekaran-provinsi-papua-harus-segera-dibereskan>, diakses tanggal 14 September 2022.

**ANALISIS YURIDIS PASAL 97C
UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022
(LEGAL ANALYSIS OF ARTICLE 97C OF LAW NUMBER 13 OF 2022)**

***JURIDICAL ANALYSIS ARTICLE 97C LAW NUMBER 13 OF 2022
(LEGAL ANALYSIS OF ARTICLE 97C OF LAW NUMBER 13 OF 2022)***

Ade Irawan Taufik
Analisis Hukum Ahli Muda
Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kementerian Hukum dan HAM
Korespondensi: adeirawantaufik@gmail.com

Abstrak

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bertujuan untuk menyempurnakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 belum dapat dikatakan bahwa undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah lebih baik atau sempurna. Hal ini dapat dilihat dari ketidakjelasan rumusan dalam Pasal 97C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 sehingga berpotensi multitafsir dan tidak dapat dilaksanakan. Berdasarkan hal tersebut dalam tulisan ini akan menganalisis: Pertama, hal-hal apa saja yang menyebabkan rumusan Pasal 97C tidak memenuhi asas kejelasan rumusan; dan kedua, bagaimana makna interpretasi rumusan Pasal 97C. Penelitian ini menggunakan metode studi tekstual dengan melakukan metode interpretasi. Hasil analisis menyimpulkan bahwa Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan sehingga menimbulkan berbagai interpretasi atau penafsiran, hal ini disebabkan adanya frasa "analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan" yang tidak memiliki batasan definisi maupun penjelasan dan kekeliruan penempatan Pasal 97C di dalam Bab XII Ketentuan Lain-Lain serta tidak adanya norma lain yang mengatur lebih lanjut. Berdasarkan metode interpretasi gramatikal, sistematis dan historis didapatkan pemaknaan atau arti yang berbeda yang sangat mendasar dari masing-masing metode interpretasi.

Kata kunci: interpretasi, peraturan perundang-undangan, kejelasan rumusan

Abstract

*The promulgation of Law Number 13 of 2022 regarding the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 on Legislation Making aims to improve Law Number 12 of 2011 *jo.* Law Number 15 of 2019. However, the Law has not been agreed that the Law regarding legislation making is better or ideal. This can be seen from the unclear formulation in Article 97C of the Law. Law Number 13 of 2022 has the potential to have multiple interpretations and cannot be implemented. Based on this, this paper will analyze two things: first, what is the cause of the formulation of Article 97C not fulfilling the principle of clarity of formulation; and second, what is the meaning of the formulation of Article 97C? This research uses the textual study method by doing the interpretation method. The results of the analysis concluded that Article 97C of Decree No. 13 of 2022 does not meet the principle of clarity of the formulation, giving rise to various interpretations or interpretations. This is due to the phrase "analysis and evaluation of statutory regulations", which does not have a definitional limitation or explanation, and the incorrect placement of Article 97C in Chapter XII of Other Provisions, as well as the absence of other norms that regulate further. Based on the method of grammatical, systematic, and historical interpretation, different meanings are obtained, which are very basic for each method of interpretation.*

Keywords: interpretation, regulations, clarity of formulation

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Tujuan dibentuknya undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan selain dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan² pada dasarnya merupakan sebagai pedoman dalam mewujudkan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni tertib sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangnya, yang didalamnya mengatur sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuan peraturan perundang-undangan.³

Sampai dengan saat ini telah terdapat empat undang-undang

mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya dalam tulisan ini disebut "UU No. 10 Tahun 2004") yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya dalam tulisan ini disebut "UU No. 12 Tahun 2011"). UU No. 12 Tahun 2011 kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya dalam tulisan ini disebut "UU No. 15 Tahun 2019") dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya dalam tulisan ini disebut "UU No. 13 Tahun 2022").

Politik hukum pembentukan UU No. 10 Tahun 2004 sampai dengan UU No. 13 Tahun 2022 pada dasarnya merupakan penyempurnaan peraturan perundang-undangan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. UU No. 10 Tahun 2004 dibentuk karena pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam beberapa

¹Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "*ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.*" Pasal 22A ditetapkan melalui Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

²Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 menyatakan bahwa "*Tata cara pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung serta pengaturan ruang lingkup keputusan presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*"

³Lebih jelas lihat Penjelasan Umum UU No. 10 Tahun 2004.

peraturan perundang-undangan (peraturan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka) sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia dan juga tumpang tindih diantara peraturan perundang-undangan tersebut.⁴ UU No. 12 Tahun 2011 dibentuk untuk menyempurnakan kelemahan dan kekurangan dalam UU No. 10 Tahun 2004, yaitu antara lain: banyaknya materi dari UU No. 10 Tahun 2004 yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir; teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten; dan terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵ Kemudian UU No. 15 Tahun 2019 dibentuk karena UU No. 12 Tahun 2011 masih terdapat kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan masyarakat sehingga perlu disempurnakan dengan menata mekanisme keberlanjutan pembentukan peraturan perundang-

undangan⁶ dan menambah materi muatan baru berupa pemantauan dan peninjauan.⁷

Belum genap tiga tahun sejak UU No. 15 Tahun 2019 diundangkan, UU No. 12 Tahun 2011 diubah kali kedua dengan diundangkannya UU No. 13 Tahun 2022. Tujuan diundangkan UU No. 13 Tahun 2022 adalah untuk menyempurnakan kembali UU No. 12 Tahun 2011 dan juga sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Penyempurnaan materi muatan UU No. 12 Tahun 2011 melalui UU No. 13 Tahun 2022 antara lain: menambahkan metode omnibus; memperbaiki

⁶Mekanisme ini lazim disebut dengan “*carry over*”, sebagaimana diatur dalam Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019 yang mengatur bahwa “*dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan*”. Lebih jelas lihat Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung dan Fitriani Ahlan Sjarif, *Politik Hukum Carry Over Rancangan Undang-Undang dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19 No. 1, Maret 2022, hal. 12-28.

⁷Merujuk Pasal 1 angka 14 UU No. 15 Tahun 2019 yang dimaksud dengan Pemantauan dan Peninjauan adalah “*kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia*”. Pengaturan pemantauan dan peninjauan diatur dalam Pasal 95A dan Pasal 95B UU No. 15 Tahun 2019. Pasal 95A kemudian diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 dengan menambahkan dua ayat, yakni ayat (3a) dan ayat (3b). Lebih lanjut lihat Ade Irawan Taufik, *Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 10 No. 2, Agustus 2021, hal. 283-301.

⁴Lebih jelas lihat konsideran ‘Menimbang’ dan Penjelasan Umum UU No. 10 Tahun 2004. Lihat pula, Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2, edisi Revisi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

⁵Lebih lanjut lihat konsideran ‘Menimbang’ dan Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2011.

kesalahan teknis setelah persetujuan Bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan; memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat; membentuk peraturan perundang-undangan secara elektronik; mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait pembentukan peraturan perundang-undangan; mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan mengubah teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.⁸

Diundangkannya UU No. 13 Tahun 2022 bertujuan untuk menyempurnakan UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, namun demikian belum dapat disepakati bahwa undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah sempurna. Hal ini dapat dilihat dari adanya ketidakjelasan rumusan dalam rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 sehingga berpotensi multi tafsir dan tidak dapat dilaksanakan. Rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 menyatakan bahwa:

“Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, kementerian

atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melakukan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan.”

Rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 menggunakan kata atau istilah, frasa yang tidak jelas dan mudah dimengerti sehingga mengandung ketidakjelasan rumusan dan menimbulkan berbagai macam penafsiran dalam pelaksanaan. Berdasarkan hal tersebut dalam tulisan ini akan diteliti hal apa saja yang menyebabkan rumusan Pasal 97C tidak memenuhi asas kejelasan rumusan dan bagaimana makna dari rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 dengan menggunakan beberapa penafsiran serta bagaimana implikasi terhadap pelaksanaan Pasal 97C tersebut.

B. Permasalahan

Merujuk pada uraian latar belakang di atas, rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini yakni:

1. Hal apa saja yang menyebabkan rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan sehingga menimbulkan berbagai interpretasi atau penafsiran?
2. Bagaimana makna interpretasi rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 dilihat dari beberapa metode interpretasi?

⁸Lebih lanjut lihat konsideran Menimbang dan Penjelasan Umum UU No. 13 Tahun 2022.

C. Tujuan

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas maka tujuan dari penulisan ini yaitu untuk mengetahui:

1. Hal yang menyebabkan rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan sehingga menimbulkan berbagai interpretasi atau penafsiran; dan
2. Makna interpretasi rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 dilihat dari beberapa metode penafsiran.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini pada dasarnya merupakan penelitian yang bersifat studi tekstual atau yuridis normatif atau doktrinal untuk memaparkan, dan menganalisis Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 dengan menggunakan konsep-konsep (pengertian atau definisi) dan teori metode interpretasi dalam kegiatan penelitian ini.

Fokus utama tulisan ini adalah melakukan analisis yuridis terhadap Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 dengan tujuan untuk menemukan makna dari pasal tersebut dan mengungkapkan kaidah hukum atau makna hukum yang tercantum atau tersembunyi di dalam pasal tersebut. Metode interpretasi yang digunakan untuk menemukan makna Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 yakni dengan

menggunakan metode interpretasi gramatikal, sistematikal dan historis.

Penggunaan beberapa metode interpretasi tersebut perlu dilakukan dalam tulisan ini karena dalam studi hermeneutik⁹ beberapa metode interpretasi perlu digunakan secara bersamaan secara proporsional untuk menunjukkan kaitan antara yang satu dengan lainnya setiap kali menginterpretasi pasal. Selain itu, jika hasil interpretasi menghasilkan lebih dari satu makna hukum maka penulis akan mengeluarkan rekomendasi untuk menentukan pilihan makna hukum yang menurut keyakinan Penulis paling tepat dengan mempertimbangkan berbagai faktor kenyataan dalam masyarakat, akseptabilitas dan efektivitasnya.

⁹Hermeneutika berasal dari bahasa Inggris *hermeneutic*. Akar kata hermeneutika berasal dari istilah Yunani dari kata kerja *hermeneuein* berarti "menafsirkan", dan kata benda *hermeneia* "interpretasi". Dari kata kerja *hermeneuein* dapat ditarik tiga bentuk makna dasar dalam pengertian aslinya, yaitu: (1) *mengungkapkan* kata-kata, misalnya "to say"; (2) *menjelaskan*, seperti menjelaskan sebuah situasi; (3) *menerjemahkan*, seperti didalam transliterasi bahasa asing. Ketiga makna itu bisa diwakilkan dengan bentuk kata kerja inggris "to interpret", namun masing-masing dari ketiga makna tersebut membentuk sebuah makna yang independen dan signifikan bagi interpretasi. Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hal. 20. Lihat pula Liliane Welch dan Richard E. Palmer, *Hermeneutics, Interpretation Theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger and Gadamer, The Journal of Aesthetics and Art Criticism*, Vol. 30, No. 2, September 1971, hal. 260-262 dalam Fajar Sugianto, Tomy Michael, Afdhal Mahatta, *Konstelasi Perkembangan Hermeneutika dalam Filsafat Ilmu sebagai Atribusi Metode Penafsiran Hukum*, Jurnal Negara Hukum: Vol. 12, No. 2, November 2021, hal. 307-328.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

Penggunaan konsepsi-konsepsi dalam tulisan ini bertujuan sebagai pedoman dalam menjelaskan teori atau konsep yang dapat diamati dan diidentifikasi sebagai landasan atau batu uji dalam menjelaskan dan menjawab rumusan permasalahan dalam tulisan ini.

1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Dalam rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 disebutkan bahwa *“Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58”*.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur di dalam UU No. 12 Tahun 2011. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan: *“jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:*

1. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
2. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
3. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
4. *Peraturan Pemerintah;*
5. *Peraturan Presiden;*
6. *Peraturan Daerah Provinsi;*
7. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”*

Kemudian di dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011

ditegaskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Namun demikian, kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan tersebut harus mengacu kepada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰

Selain jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut dalam Pasal 7 ayat (1), terdapat pula jenis peraturan lainnya sebagaimana tersebut dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yakni meliputi:

“peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

¹⁰Lebih jelas lihat Indonesia Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) beserta Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011.

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Merujuk pada pasal-pasal yang disebutkan dalam Pasal 97C yakni Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam pasal-pasal tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pasal 26 ayat (2) mengatur terkait harmonisasi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Oleh karenanya jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam pasal ini adalah Undang-Undang;
- b. Pasal 47 ayat (3) mengatur terkait harmonisasi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden. Oleh karenanya jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam pasal ini adalah Undang-Undang;
- c. Pasal 48 ayat (1) mengatur penyampaian Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kepada DPR. Oleh karenanya jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam pasal ini adalah Undang-Undang;
- d. Pasal 54 ayat (2) mengatur pengharmonisasian Rancangan Peraturan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karenanya jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam pasal ini adalah Peraturan Pemerintah;
- e. Pasal 55 ayat (2) mengatur pengharmonisasian Rancangan Peraturan Presiden yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karenanya jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam pasal ini adalah Peraturan Presiden;
- f. Pasal 58 mengatur pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 58 ini berhubungan dengan ketentuan dalam Pasal 97D UU No. 13 Tahun 2022 yang menyebutkan bahwa *“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 berlaku mutatis mutandis terhadap Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan kepala daerah Provinsi dan rancangan peraturan kepala daerah Kabupaten/Kota.”* Oleh karenanya jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 58, Pasal 63 dan Pasal 97D adalah Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten Kota, Peraturan Kepala Daerah Provinsi dan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian pengaturan dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58 sebagaimana tersebut dalam Pasal 97C, jenis peraturan perundang-undangan yang

dimaksud dalam Pasal 97C yakni: Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; Peraturan Kepala Daerah Provinsi; dan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagaimana tersebut dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, kecuali Peraturan Kepala Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana tersebut dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

2. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan

Dari enam pasal yang dirujuk dalam rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022, terdapat lima pasal, yakni Pasal 46 ayat (2); Pasal 47 ayat (3); Pasal 54 ayat (2); Pasal 55 ayat (2); dan Pasal 58 yang pada pokoknya kelima pasal tersebut mengatur mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi untuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Hanya terdapat satu pasal

yang diacu dalam rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022, yakni Pasal 48 ayat (1), yang mengatur mengenai keharusan menyampaikan Naskah Akademik dalam Rancangan Undang-Undang yang disampaikan DPD kepada DPR.

Pencantuman Pasal 48 ayat (1) menimbulkan permasalahan sendiri, apakah dalam perumusan Pasal 97C terdapat kekeliruan dalam pengacuan pasal atau ayat, karena apabila hal yang ingin diatur adalah terkait pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, maka seharusnya pasal atau ayat yang diacu adalah Pasal 48 ayat (2) atau Pasal 48 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011.

Pengertian atau definisi dari pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tidak ditemukan baik di UU No. 10 Tahun 2004, UU 12 Tahun 2011 dan perubahannya, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya dalam tulisan ini disebut "Perpres No. 87 Tahun 2014") sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014

tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan juga Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (selanjutnya dalam tulisan ini disebut "Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020").

Namun demikian, definisi atau pengertian pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dapat ditemukan pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015. Definisi Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan peraturan Menteri tersebut adalah "*proses penyelarasan substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undang dan teknik penyusunan Peraturan*

Perundang-undangan, sehingga menjadi Peraturan Perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional."

Definisi

"Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan" tersebut di atas sama dengan definisi "Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan" (tanpa penambahan frasa "Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi") sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.

Definisi "Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan" dari kedua peraturan

menteri tersebut berbeda dengan definisi "Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan" sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Dalam peraturan menteri tersebut yang dimaksud dengan "Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan adalah *"salah satu kegiatan untuk mensinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan agar tidak bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan putusan pengadilan yang dikoordinasikan oleh Kementerian yang memiliki urusan di bidang hukum dan hak asasi manusia"*.

Dari definisi tersebut maka terdapat dua hal yang diselaraskan, yakni substansi atau materi muatan dan teknik penyusunan. Penyelarasan terhadap substansi rancangan peraturan perundang-undangan dapat dimaknai bahwa proses untuk mengetahui keterkaitan atau kesesuaian materi

dalam rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya secara vertikal atau horizontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan sehingga tidak bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang sederajat dan putusan pengadilan. Sedangkan penyelarasan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dapat dimaknai bahwa dalam penyusunan peraturan undang-undangan harus sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana sebagian telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022.

Dalam studi literatur, menurut Wahidudin Adams, harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya dalam menyelaraskan suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain di luar peraturan perundang-undangan,

sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).¹¹ Kemudian menurut A.A. Oka Mahendra, harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan diperlukan untuk mencegah disharmoni peraturan perundang-undangan.¹² Pengharmonisasian rancangan undang-undang mencakup dua aspek, yakni aspek pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang terhadap Pancasila; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (harmonisasi vertikal); Undang-undang (harmonisasi horisontal); dan asas-asas peraturan perundang-undangan. Aspek kedua yaitu pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi kerangka peraturan perundang-undangan; hal-hal khusus; ragam bahasa; dan bentuk rancangan peraturan perundang-undang.¹³

¹¹Wahidudin Adams, *Bunga Rampai Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Komisi Yudisial, 2012, hal. 142.

¹²Merujuk Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi, bahwa yang dimaksud dengan disharmoni peraturan perundang-undangan adalah "*konflik/pertentangan antar norma hukum atau konflik kewenangan yang timbul karena berlakunya Peraturan Perundang-undangan.*"

¹³A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-

Harmonisasi menurut L.M. Lapien Ghandi, yang mengutip buku *Tussen en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie in stats-en bestuursrecht* (1988), dalam pidato pengukuhan guru besarnya (Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif) sebagaimana dikutip oleh Moh. Hasan Wargakusumah, mengatakan bahwa: “.....harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.”¹⁴

Beberapa pengertian harmonisasi tersebut di atas selaras dengan maksud dilakukannya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (4) Perpres No. 87 Tahun 2014, yakni bahwa pengharmonisasian,

pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, dimaksudkan untuk: a) menyelaraskan Rancangan Undang-Undang dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang lain dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; dan b) menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang. Selain penyelarasan terhadap teknik penyusunan dan substansi, lingkup pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, sebagaimana diatur pada Pasal 67 Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 juga menambahkan “asas pembentukan peraturan perundang-undangan” sebagai dasar dalam kajian rancangan undang-undang, yang meliputi asas kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Berdasarkan uraian pengertian dan tujuan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tersebut di atas maka pada dasarnya pengharmonisasian, pembulatan,

peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180, diakses 25 Agustus 2022.

¹⁴Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, hal. 215.

dan pemantapan konsepsi merupakan kegiatan penyelarasan terhadap teknik penyusunan maupun substansi (Pancasila, Peraturan Perundangan dan asas) yang bertujuan untuk mencegah adanya disharmoni peraturan perundang-undangan.

3. Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Penyebutan frasa “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 menimbulkan permasalahan multitafsir akibat ketidakjelasan rumusan frasa “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan”. Di dalam UU No. 13 Tahun 2022 tidak terdapat definisi maupun penjelasan maksud dari frasa “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan”.

Penyebutan frasa yang hampir mirip dengan frasa “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan” disebutkan dalam Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011, yakni frasa “Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait” sebagai judul Bab III dalam Sistematika Naskah Akademik. Di dalam uraian singkat Lampiran I tersebut dijelaskan bahwa dalam Bab Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait

memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang dan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan daerah yang baru.¹⁵

Merujuk pada penjelasan yang dibahas dalam Bab Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait tersebut maka dapat dimaknai bahwa evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Bab tersebut adalah kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang telah berlaku yang terkait dengan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang akan disusun. Sehingga frasa “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 97C juga dapat dimaknai sebagai kajian terhadap peraturan

¹⁵Lebih lanjut lihat Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

perundang-undangan yang telah berlaku (*ex post review*).

Secara harfiah, merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia,¹⁶ kata 'analisis' memiliki arti "*penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya)*", serta diartikan pula sebagai "*penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan*". Kemudian kata 'evaluasi' dalam bentuk kata benda memiliki arti 'penilaian' dan dalam bentuk kata kerja, 'mengevaluasi' memiliki arti 'menilai'; 'memberikan penilaian', sehingga secara harfiah analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dimaknai sebagai kegiatan penyelidikan atau penelaahan dan penilaian terhadap peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada arti harfiah analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut, istilah analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dapat dimaknai sama dengan "*ex*

post review regulation" atau "*ex-post review of legislation*". *Ex post review* dilakukan untuk melihat apakah tujuan kebijakan yang mendasari peraturan tersebut telah tercapai dan juga melihat dampak dari peraturan.¹⁷ Menurut *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), *Ex post* tidak boleh dianggap sebagai tahap akhir dalam pembentukan regulasi, tetapi sebagai lingkaran atau siklus yang dibuat dan bertanggung jawab kembali ke siklus regulasi untuk peningkatan potensial dan alat untuk perencanaan regulasi. *Ex post* juga penting untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja peraturan, dan sehingga tindakan pemerintah dapat dipercaya.¹⁸

Tujuan dari OECD tersebut memiliki makna dengan apa yang tercantum dalam bagian konsideran UU No. 15 Tahun 2019, yakni bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak berhenti sampai dengan pengundangan

¹⁷OECD, "Measuring Regulatory Performance" (makalah disampaikan pada OECD 9th Conference Proceeding, Lisbon, 20-21 Juni 2017), hal. 3.

¹⁸OECD, "*Ex post evaluation of regulation*", in *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD Publishing, 2017, hal. 166. Lebih lanjut lihat juga Bayu Dwi Anggono, "Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia," (makalah disampaikan dalam kegiatan "*Continuing Legal Education* tentang *Ex-Post* Terhadap Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pembenahan Sistem Hukum Nasional", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Jakarta, 24 Juni 2015).

¹⁶Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990, hal. 238.

namun juga ada proses selanjutnya, yakni evaluasi, sehingga membentuk siklus regulasi.¹⁹

Selain istilah “*ex post review*”, terdapat pula mekanisme “*ex ante review*”, yakni pelaksanaan penilaian atau pengujian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, yakni sebelum disahkan atau ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan. *Ex ante review* bersifat preventif yang bertujuan untuk mencegah suatu perundang-undangan bertentangan dengan peraturan di atasnya atau peraturan dapat menyebabkan dampak negatif.²⁰ Pengertian *ex ante review* tersebut pada dasarnya memiliki makna yang sama dengan pengertian dan tujuan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi peraturan perundang-undangan.

Kata “*review*” dalam frasa “*ex post review*” dan “*ex ante review*” secara harfiah dalam bahasa Inggris dimaknai sebagai “pengujian”²¹ dan dalam bahasa Belanda dikenal

dengan istilah “*toetsing*”. “*Toetsing*” juga memiliki makna “harmonisasi” atau “dinilai ulang” sehingga ada kemungkinan peraturan perundang-undangan tersebut ditinjau ulang untuk diubah.²² Istilah “pengujian”, “*review*” dan “*toetsing*” dalam konteks peraturan perundang-undangan pada dasarnya memiliki makna yang sama, yang secara umum adalah perbuatan untuk menguji untuk mengetahui kualitas peraturan perundang-undangan. Namun demikian seringkali istilah “*review*” disamakan dalam konteks *judicial review*.²³ Istilah “*judicial review*” dimaknai sebagai peninjauan oleh lembaga pengadilan dan sudah jelas tergambar bahwa “*judicial review*” merupakan kewenangan pengujian yang dilaksanakan oleh lembaga pengadilan.

Pengujian peraturan perundang-undangan dapat berfungsi sebagai kontrol normatif. Pengujian dapat dilakukan oleh lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan itu sendiri atau lembaga di luar pembuat peraturan tersebut. Lembaga pembuat peraturan perundang-

¹⁹Ade Irawan Taufik, *Membangun Mekanisme Evaluasi Peraturan Perundang-undangan (Ex-Post review) Dalam Penataan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Tesis*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020.

²⁰Victor Imanuel W. Nalle, “Konstruksi Model Pengujian *Ex Ante* terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hal. 440.

²¹“*Review*” menurut Black’s Law Dictionary adalah “*consideration, inspection or reexamination of subject or thing*”. Lebih lanjut lihat Bryan A. Garner, ed., *Black’s Law Dictionary, Abridged 9th Edition*, USA: West Thomson Reuters Business, 2010, hal. 1124.

²²Rooseno Harjowidigdo, *Wetgevingsleer di Negeri Belanda dan Perkembangan Undang-Undang Saat Ini di Indonesia*, Jakarta: BPHN, 2004, hal. 44.

²³Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 5.

undangan dimungkinkan untuk menguji produk hukumnya sendiri, dan apabila kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dilekatkan pada legislatif, maka kontrol normatif pengujian tersebut disebut "*legislative review*" dan objeknya adalah undang-undang. Apabila kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut adalah pemerintah, yakni peraturan-peraturan sebagai pelaksanaan perintah undang-undang atau peraturan sebagai pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan, maka kontrol normatif atau pengujian tersebut disebut "*executive review*".²⁴

Kemudian terkait dengan "*executive review*", yang dimaknai sebagai pengujian atau penilai peraturan perundang-undangan oleh pihak pemerintah atau eksekutif. Objek dari *executive review* adalah peraturan yang bersifat pengaturan atau *regeling* yang dilakukan melalui pendekatan 'perubahan' sebagian ketentuan atau melalui pendekatan 'pencabutan' peraturan dan menggantinya dengan peraturan

yang baru. Perubahan ini dilakukan karena peraturan perundang-undangan di atasnya berubah atau adanya perubahan kebutuhan hukum yang tidak dapat diselesaikan dengan peraturan yang lama sehingga perlu diubah atau dicabut. Oleh karena itu pada dasarnya "*executive review*" untuk menjaga peraturan yang dibuat oleh pemerintah tetap harmonis dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal dan horisontal, sehingga terpenuhi rasa kebutuhan hukum masyarakat dan tercipta ketertiban dan kepastian hukum.²⁵

Terkait dengan *executive review* tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, salah tugas dan fungsi yang dimiliki lembaga pemerintah tersebut yakni melakukan "analisis dan evaluasi hukum", di dalam Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Nomor PHN-HN.01.03-07 tanggal 31 Desember 2019, disebutkan pengertian "evaluasi peraturan perundang-undangan", merupakan upaya melakukan penilaian terhadap peraturan perundang-undangan. Evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan yang dapat diartikan pula

²⁴Zainal Arifin Hoesein, *Judicial review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hal. 58.

²⁵*Ibid.*

sebagai bagian kegiatan “Pemantauan dan Peninjauan” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 14 UU No. 15 Tahun 2019, yakni “*kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.*”

Namun demikian, terdapat perbedaan lingkup yang menjadi objek dari kegiatan analisis dan evaluasi dan pemantauan dan peninjauan. Objek dari analisis dan evaluasi adalah peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, sedangkan lingkup objek dari pemantauan dan peninjauan adalah undang-undang. Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak termasuk objek pemantauan dan peninjauan. Seharusnya apabila konsep pemantauan dan peninjauan dimaknai untuk mengetahui dan menilai pelaksanaan undang-undang maka harus pula dimaknai untuk melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan pelaksana dari undang-undang

tersebut, yakni Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri atau lembaga lainnya. Hal ini penting karena untuk menilai apakah peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut bertentangan atau tidak dengan undang-undangnya atau juga peraturan pelaksana tersebut dapat dilaksanakan atau tidak. Selain itu pula, objek pemantauan dan peninjauan sebaiknya tidak hanya undang-undang saja, karena terdapat banyak Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan juga peraturan menteri yang bukan merupakan peraturan pelaksana, sehingga sangat penting pula untuk dilakukan pemantauan dan peninjauan.²⁶

Merujuk pada uraian tersebut di atas maka pada pokoknya analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan memiliki makna yang sama dengan dengan *ex post review regulation* dan juga merupakan bagian dari kegiatan pemantauan dan peninjauan, sehingga menurut Penulis analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dapat dimaknai suatu kegiatan

²⁶Ade Irawan Taufik, *Membangun Mekanisme Evaluasi Peraturan Perundang-undangan (Ex-Post review) Dalam Penataan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, hal. 14.

“penilaian atau penaksiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan, yakni undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, untuk mengetahui apakah tujuan pembentukannya telah tercapai, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan peraturan perundang-undangan.”

4. Metode Interpretasi Undang-Undang

Interpretasi peraturan perundang-undangan merupakan metode dalam mencari arti atau makna dari suatu peraturan perundang-undangan.²⁷ Interpretasi dapat pula disebut sebagai penafsiran hukum, yaitu metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) untuk memberikan penjelasan yang jelas dan terang terhadap rumusan peraturan perundang-undangan, sehingga ruang lingkup rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterapkan terhadap peristiwa hukum tertentu.²⁸ Tujuan dilakukannya interpretasi peraturan perundang-undangan adalah untuk

menjelaskan maksud sebenarnya dari teks peraturan perundang-undangan sehingga ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dapat diterapkan dalam menyelesaikan peristiwa konkret.²⁹

Interpretasi peraturan perundang-undangan dilakukan karena teks-teks normatif yang terwujud dalam suatu bahasa hukum tidak sepenuhnya mampu menyampaikan pesan yang diinginkan secara jelas dan tuntas, pesan-pesan ini biasanya tidak diformulasikan secara tertulis, melainkan tersembunyi di balik rumusan pasal-pasal, sehingga hal-hal yang tidak dapat tersampaikan melalui teks-teks normatif, harus dilakukan penafsiran atau interpretasi.³⁰ Oleh karenanya untuk mengetahui makna atau pesan yang ingin disampaikan dalam rumusan teks norma Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 diperlukan interpretasi.

Intepretasi atau penafsiran merupakan kegiatan yang sangat penting dalam hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung

²⁷Enju Juanda, *Penalaran Hukum (Legal Reasoning)*, Jurnal Galuh Justisi: Vol. 5, No. 1, 2017, hal. 163.

²⁸Muwahid, *Metode Penemuan Hukum (Rechtsvinding) oleh Hakim dalam Upaya Mewujudkan Hukum yang Responsif*, Jurnal Al-Hukama The Indonesian Journal of Islamic Family Law: Vol. 7, No. 1, 2017, hal. 235.

²⁹*Ibid.*

³⁰Shidarta, “Sekilas Suatu Tawaran Metode Kajian (Penafsiran) Filosofis Terhadap Undang-Undang”, dipublikasikan Agustus 2019, <https://business-law.binus.ac.id/2019/08/14/penafsiran-filosofis/>, diakses tanggal 01 September 2022.

dalam teks-teks peraturan perundang-undangan untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkrit. Di samping hal itu, dalam bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks Undang-Undang Dasar.³¹

Terdapat berbagai metode penafsiran. Banyak sarjana hukum yang membagi metode penafsiran ke dalam lima macam metode penafsiran, dan tiga macam metode konstruksi. Dalam hal ini, metode konstruksi dianggap tidak termasuk ke dalam pengertian penafsiran. Tetapi, ada pula sarjana yang menganggap metode konstruksi itu tiada lain merupakan varian saja atau termasuk bentuk lain dari metode penafsiran juga, sehingga macam dan jenis metode penafsiran itupun dikelompokkan secara berbeda dari sarjana lainnya.³²

³¹Afif Khalid, "Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia", Jurnal Al' Adl, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni 2014.

³²Jimly Asshidiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, cet. I, Jakarta: Ind. Hill Co., 1997, hal. 17-18.

Beberapa metode penafsiran tersebut antara lain:³³

- a. Penafsiran gramatikal atau interpretasi bahasa, yakni penafsiran yang menekankan pada makna teks yang terdapat di dalam kaidah hukum atau penafsiran pada kata-kata atau istilah dalam peraturan perundang-undangan sesuai kaidah bahasa (hukum tata bahasa) yang berlaku. Menurut A. Pitlo, interpretasi ini untuk menangkap arti sesuatu teks dalam peraturan menurut bunyi kata-katanya.³⁴ Menurut Vissert't Hoft, penafsiran ini berdasarkan makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.³⁵
- b. Teori penafsiran historis (*what is historical background of the formulation of a text*). Merupakan penafsiran makna undang-undang menurut terjadinya dengan meneliti sejarah, baik sejarah hukumnya

³³Afif Khalid, "Penafsiran Hukum Oleh Hakim."

³⁴Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta: UII Press, 2005, dalam Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta: UII Press, 2015, hal. 109.

³⁵Ph. Vissert Hoft, *Penemuan Hukum*, judul asli *Rechtsvinding*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, Bandung: Laboratorium Hukum FH Univ. Parahiayangan, 2001, hal.25.

maupun sejarah terjadinya undang-undang. Penafsiran historis mencakup dua pengertian, yakni penafsiran sejarah perumusan undang-undang; dan penafsiran sejarah hukum. Penafsiran yang *pertama*, memfokuskan diri pada latar belakang sejarah perumusan naskah. termasuk diskusi yang terjadi ketika naskah tersebut dirumuskan. Oleh karena itu yang dibutuhkan adalah kajian mendalam tentang notulen-notulen rapat, catatan-catatan pribadi peserta rapat, tulisan-tulisan peserta rapat yang tersedia baik dalam bentuk tulisan ilmiah maupun komentar tertulis yang pernah dibuat. Penafsiran *kedua*, mencari makna yang dikaitkan dengan konteks kemasyarakatan masa lampau. Dalam pencarian makna tersebut juga kita merujuk pendapat-pendapat pakar dari masa lampau, termasuk pula merujuk kepada norma-norma hukum masa lalu yang masih relevan.³⁶

- c. Penafsiran sistematis. Penafsiran ini menghubungkan pasal yang satu dengan pasal

yang lain dalam suatu peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, atau dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, serta membaca penjelasan undang-undang tersebut sehingga kita memahami maksudnya. Contoh: Pasal 1330 KUHPerdara menyatakan "*Tidak cakap membuat persetujuan/perjanjian antara lain orang-orang yang belum dewasa*". Kemudian timbul pertanyaan apa makna atau maksud dari pernyataan dengan "orang-orang yang belum dewasa". Untuk mengetahui arti dari "orang-orang yang belum dewasa" tersebut maka harus dikaitkan pada Pasal 330 KUHPerdara yang mengatur batasan orang yang belum dewasa, yaitu belum berumur 21 Tahun, sehingga "orang-orang yang belum dewasa" dapat dimaknai orang yang belum berumur 21 tahun.³⁷

- d. Teori penafsiran sosiologis atau teleologis, yakni penafsiran undang-undang sesuai dengan tujuan pembentuk undang-

³⁶Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum*, hal. 112.

³⁷Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, "Penemuan Hukum Oleh Hakim (Rechtvinding)", <https://ditjenpp.kemendikhum.go.id/>, diakses tanggal 29 Agustus 2022.

undang, sehingga tujuan lebih diperhatikan daripada bunyi kata-katanya. Konteks sosial ketika suatu naskah dirumuskan dapat dijadikan untuk menafsirkan naskah yang bersangkutan (*what does social context of the event to be legally judged*).” Metode penafsiran ini tidak mempermasalahkan pengertian harfiah yang mempunyai arti ganda, melainkan melihat pada tujuan keseluruhan dari suatu peraturan. Pendekatan ini mengisi kekosongan aturan hukum dengan menafsirkan peraturan sesuai dengan maksud dan tujuan pembuat peraturan.³⁸

Metode interpretasi yang telah diuraikan di atas digunakan oleh Penulis dalam menganalisis Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022.

B. Analisis

1. Beberapa hal yang menyebabkan rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan

Pada dasarnya dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus disandarkan pada

asas kejelasan rumusan, yakni bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.³⁹ Terdapat beberapa hal yang menyebabkan rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan sehingga menimbulkan berbagai interpretasi atau penafsiran, antara lain:

- a. frasa “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan” tidak memiliki batasan pengertian atau definisi maupun penjelasan Pasal 97C⁴⁰ sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk memperjelas norma,⁴¹ sehingga frasa “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan” tidak jelas pengertian ataupun maksudnya;
- b. Pasal 97C hanya terdiri dari satu pasal, tanpa ayat dan tidak ada

³⁸Purnomo Sucipto, “Bagaimana Menafsir Peraturan?”, <https://setkab.go.id/bagaimana-menafsir-peraturan/>, diakses tanggal 29 Agustus 2022.

³⁹Lihat Pasal 5 serta Penjelasan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

⁴⁰Penjelasan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 disebutkan “cukup jelas”.

⁴¹Lihat ketentuan No. 176 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011: Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

norma yang mengatur lebih lanjut serta ditempatkan di dalam Bab XII Ketentuan Lain-Lain. Merujuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, penempatan materi muatan dalam bab ketentuan lain-lain dikarenakan materi muatan tersebut tidak dapat dikelompokkan berdasarkan kesamaan materi yang bersangkutan dengan ruang lingkup materi muatan yang sudah ada.⁴² Oleh karenanya penempatan pengaturan materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 97C yang ditempatkan dalam Bab XII Ketentuan Lain-lain adalah tidak tepat, hal ini dikarenakan Pasal 97C mengacu pada ketentuan frasa “jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan” (Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011) dan juga pasal-pasal lainnya, yakni Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, sehingga tidak jelas apakah mengacu pada frasa “jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan” atau pasal-pasal

⁴²Lihat ketentuan No. 63 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011: Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

yang sebagian besar mengatur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi untuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

- c. Dari enam pasal yang diacu dalam rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022, terdapat lima pasal, yakni Pasal 46 ayat (2); Pasal 47 ayat (3); Pasal 54 ayat (2); Pasal 55 ayat (2); dan Pasal 58 yang pada pokoknya kelima pasal tersebut mengatur mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi untuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Hanya terdapat satu pasal yang diacu dalam rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022, yang tidak mengatur mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, yakni Pasal 48 ayat (1), yang mengatur mengenai keharusan menyampaikan Naskah Akademik dalam Rancangan Undang-Undang

yang disampaikan DPD kepada DPR. Apabila maksud pembentuk undang-undang sebenarnya mengacu pada pengaturan mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi, maka seharusnya pasal yang diacu adalah Pasal 48 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

Berdasarkan uraian tersebut, menyebabkan rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan di atas maka perlu dilakukan analisis dengan menggunakan metode penafsiran untuk menjelaskan maksud atau pesan dari rumusan norma dalam Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 sehingga dapat diterapkan dan kemudian diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana.

2. Penafsiran Rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 Dilihat Dari Beberapa Metode Penafsiran

a. Penafsiran gramatikal dan sistematis Pasal 97C:

Rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 apabila ditafsirkan secara gramatikal atau tata bahasa dapat ditafsirkan sebagai berikut:

- a. kata “selain” menurut ketentuan No. 259 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 memiliki makna

‘termasuk’. Kata “selain” sifatnya inklusif dan komplementer, tujuannya memperluas dan saling mengisi. Kebalikan dari kata “selain” adalah “kecuali”. Kata “kecuali” menurut ketentuan No. 257 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 digunakan untuk menyatakan makna tidak termasuk. Jadi kata “selain” berarti bagian dari, dan kata “kecuali” bersifat mempersempit (eksklusif dan disintegratif).⁴³ Oleh karenanya kata “selain” dalam rumusan Pasal 97C dimaknai yang berarti termasuk dan memiliki fungsi inklusif atau memperluas;

- b. Frasa “jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58” dapat dimaknai pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi terhadap jenis peraturan perundang-undangan: Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan

⁴³A'an Efendi dan Dyah Ochtorina Susanti, “Makna dan Problematik Penggunaan Term “Dan”, “Atau”, “Dan/Atau”, “Kecuali”, dan “Selain” Dalam Undang-Undang, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 17 No. 4 - Desember 2020, hal. 391-406.

Daerah Provinsi; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; Peraturan Kepala Daerah Provinsi; dan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota;

- c. Frasa “analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan”, sebagaimana telah diuraikan dalam kerangka konseptual di atas maka penulis memaknai sebagai penilaian atau penaksiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan, yakni undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, untuk mengetahui apakah tujuan pembentukannya telah tercapai, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada penafsiran kata dan frasa di atas, maka secara gramatikal makna Pasal 97C dapat ditafsirkan bahwa terhadap jenis Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; Peraturan Kepala Daerah Provinsi; dan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota) yang telah dilakukan pengharmonisasian,

pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga dilakukan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan.

Namun demikian apabila merujuk pada makna penafsiran secara gramatikal tersebut diatas serta merujuk pada salah satu jenis peraturan yang dianalisis dan evaluasi adalah undang-undang, maka akan timbul permasalahan apakah terhadap undang-undang selain dilakukan “pemantauan dan peninjauan” sebagaimana telah diatur dalam Pasal 95A dan Pasal 95B UU No. 15 Tahun 2019 jo. UU No. 13 Tahun 2022 juga dilakukan “analisis dan evaluasi”. Apabila terhadap undang-undang selain dilakukan pemantauan dan peninjauan dilakukan pula analisis dan evaluasi maka hal ini dapat menimbulkan disharmoni, karena analisis dan evaluasi memiliki makna yang sama dengan dengan *ex post review regulation* dan juga merupakan bagian dari kegiatan pemantauan dan peninjauan.

Apabila makna “analisis dan evaluasi terhadap undang-undang” tidak dimaknai sama dengan “pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang” maka batas perbedaannya seperti apa. Hal ini tentunya perlu diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana sehingga rumusan norma Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 dapat dilaksanakan.

Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Enny Nurbaningsih terhadap pemaknaan Pasal 97C dari yang telah ditafsirkan Penulis secara gramatikal tersebut di atas. Enny Nurbaningsih berpendapat bahwa ketentuan yang dimaksudkan dalam pasal-pasal di atas (pasal-pasal yang diacu dalam Pasal 97C) adalah berkenaan dengan substansi harmonisasi, pembulatan dan pemantapan yang ditujukan pada undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Sedangkan, untuk yang selain dari ketiga produk hukum ini dilakukan “analisis dan evaluasi”. Persoalannya, peraturan apa yang dimaksud dengan frasa “Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan...”. Jika hal tersebut ada dalam lingkungan pemerintahan maka dapat dikatakan adalah produk hukum yang dibuat oleh

kementerian/non kementerian yang tidak membutuhkan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan tetapi “analisis dan evaluasi”.⁴⁴

Merujuk pada pendapat Enny Nurbaningsih tersebut maka analisis dan evaluasi dalam konteks harmonisasi, pembulatan dan pemantapan dilakukan terhadap produk hukum yang dibuat oleh kementerian/non kementerian yang dalam hal ini peraturan menteri atau peraturan lembaga non kementerian. Pendapat tersebut akhirnya perlu dielaborasi kembali bagaimana bentuk analisis dan evaluasi tersebut dan apakah ada potensi disharmoni dengan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2016 *jo.* Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun

⁴⁴Enny Nurbaningsih, “Desain Konstitusional Pembinaan Hukum di Daerah”, materi disampaikan pada kegiatan Diskusi Publik Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional BPHN, 29 Juli 2022 di Hotel JW Marriott Surabaya.

2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.

Merujuk pada hasil penafsiran gramatikal tersebut di atas, maka belum memberikan maksud dan pesan yang *clear* atau jelas, karena hasil penafsiran pada akhirnya juga menimbulkan permasalahan-permasalahan baru sebagaimana diuraikan di atas.

b. Penafsiran historis Pasal 97C

Penafsiran historis terhadap Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 bertujuan untuk menafsirkan makna Pasal 97C penafsiran sejarah perumusan undang-undang dan penafsiran sejarah hukum, oleh karenanya dalam melakukan penafsiran ini, studi dokumen yang digunakan oleh Penulis adalah naskah akademik perubahan kedua UU No. 12 Tahun 2011 dan Daftar Inventarisasi Masalah.

Merujuk pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan⁴⁵ bahwa maksud dibentuknya UU No. 13 Tahun 2022 adalah sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Kostitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait uji formal dan uji materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Di dalam sub bab Ruang Lingkup Materi Muatan dalam Naskah Akademik terkait Pasal 97C disebutkan sebagai berikut:

“Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang harmonisasi rancangannya telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (3), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kementerian/lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang peraturan perundang-undangan melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi serta evaluasi seluruh jenis dan hierarki Rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan ketentuan tersebut diatur dengan Peraturan Menteri/Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang peraturan perundang-undangan.”

Merujuk pada materi muatan tersebut dapat ditafsirkan bahwa maksud dari pembentuk undang-undang adalah selain pengharmonisasian, pembulatan,

⁴⁵Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 1 Februari 2022.

dan pemantapan konsepsi terhadap Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (3), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi serta evaluasi seluruh jenis dan hierarki Rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Hal ini berarti bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi juga dilakukan evaluasi (*ex ante review*) dilakukan terhadap seluruh Rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang. Bentuk evaluasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan sendiri masih menimbulkan pertanyaan untuk konsep lebih lanjut dalam peraturan pelaksana. Permasalahannya kemudian apakah masih diperlukan evaluasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, padahal makna tujuan pengharmonisasian dan evaluasi pada pokoknya.

Kemudian apabila merujuk pada matriks Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan terkait usulan rumusan Pasal 97C sebagai berikut:

“Pasal 97C

(1) Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangannya telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (3), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Peraturan Perundang-undangan melakukan:

- a. pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi serta evaluasi seluruh jenis dan hierarki rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di lingkungan Pemerintah; dan
- b. evaluasi atau audit regulasi, menilai kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan, menyelaraskan Peraturan Perundang-undangan, dan memberikan rekomendasi.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan

Menteri atau Peraturan Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”

Merujuk pada rumusan Pasal 97C pada matriks Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka terdapat perluasan pengaturan dibandingkan dari apa yang telah dituangkan dalam Naskah Akademik. Rumusan 97C tersebut selain mengatur mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi serta evaluasi seluruh jenis dan hierarki rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di lingkungan Pemerintah juga mengatur mengenai evaluasi atau audit regulasi, menilai kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan, menyelaraskan Peraturan Perundang-undangan.

Merujuk pada lingkup materi muatan dalam Naskah Akademik dan matriks perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tersebut diatas, maka secara historis Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 dapat dimaknai untuk memberikan dasar hukum untuk mengatur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap rancangan peraturan perundang-

undangan di bawah Undang-Undang dan evaluasi atau audit serta penyelerasan peraturan perundang-undangan (*ex post review*).

Berdasarkan metode interpretasi gramatikal, sistematis dan historis didapatkan pemaknaan atau arti yang berbeda yang sangat mendasar dari masing-masing metode interpretasi. Perbedaan penafsiran terjadi karena terjadi perbedaan yang mendasar antara penuangan rumusan materi muatan dalam Pasal 97C dengan maksud pembentuk undang-undang sebagaimana tersebut dalam naskah akademik dan matriks pembahasan perubahan UU No. 12 Tahun 2011. Namun demikian dari beberapa hasil penafsiran tersebut, Penulis menyimpulkan bahwa maksud dari ketentuan Pasal 97C tersebut adalah dimaknai sebagai dasar hukum dalam melakukan analisis dan evaluasi terhadap jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yang menurut Penulis belum mendapatkan pengaturannya, karena UU 15/2019 jo. UU 13/2022 hanya mengatur pemantauan dan peninjauan hanya terhadap undang-undang.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan latar belakang permasalahan, kerangka konseptual dan analisis sebagaimana diuraikan di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Beberapa hal yang menyebabkan rumusan Pasal 97C UU No. 13 Tahun 2022 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan sehingga menimbulkan berbagai interpretasi atau penafsiran, antara lain adanya frasa “analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan” yang tidak memiliki batasan pengertian atau definisi maupun penjelasan; Pasal 97C hanya terdiri dari satu pasal tanpa ayat dan tidak ada norma yang mengatur lebih lanjut serta ditempatkan di dalam Bab XII Ketentuan Lain-Lain dan terdapat kekeliruan pengacuan pasal.
2. Berdasarkan metode interpretasi gramatikal, sistematis dan historis didapatkan pemaknaan atau arti yang berbeda yang sangat mendasar dari masing-masing metode interpretasi. Perbedaan penafsiran terjadi karena terjadi perbedaan yang mendasar antara penugasan rumusan materi muatan dalam Pasal 97C dengan maksud pembentuk undang-undang sebagaimana tersebut dalam naskah akademik dan matriks pembahasan

perubahan UU No. 12 Tahun 2011. Namun demikian dari beberapa hasil penafsiran tersebut, Penulis menyimpulkan bahwa maksud dari ketentuan Pasal 97C tersebut adalah dimaknai sebagai dasar hukum dalam melakukan analisis dan evaluasi terhadap jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yang menurut Penulis belum mendapatkan pengaturannya, karena UU 15/2019 jo. UU 13/2022 hanya mengatur pemantauan dan peninjauan hanya terhadap undang-undang.

B. Saran

Perlu dikaji lebih lanjut oleh pemangku kepentingan terutama pemerintah untuk menafsirkan dan mengatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana terhadap ketentuan Pasal 97C sehingga norma Pasal 97C dapat dilaksanakan dan memiliki ‘kedayagunaan dan kehasilgunaan’.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Ade Irawan Taufik, *Membangun Mekanisme Evaluasi Peraturan Perundang-undangan (Ex-Post review) Dalam Penataan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Tesis*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020.

- Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 1 Februari 2022.
- Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta: UII Press, 2015.
- Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary, Abridged 9th Edition*, USA: West Thomson Reuters Business, 2010.
- Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta: UII Press: 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, cet. I, Jakarta: Ind. Hill Co., 1997.
- OECD, *“Ex post evaluation of regulation”, in Government at a Glance 2017*, Paris: OECD Publishing, 2017.
- Rooseno Harjowidigdo, *Wetgevingsleer di Negeri belanda dan Perkembangan Undang-Undang Saat Ini di Indonesia*, Jakarta: BPHN, 2004.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990.
- Wahidudin Adams, *Bunga Rampai Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Komisi Yudisial, 2012.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- Jurnal:**
- A'an Efendi dan Dyah Ochtorina Susanti, *Makna dan Problematik Penggunaan Term “Dan”, “Atau”, “Dan/Atau”, “Kecuali”, dan “Selain” Dalam Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia: Vol 17 No. 4 - Desember 2020.
- Ade Irawan Taufik, *Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Rechtsvinding: Vol. 10 No. 2, Agustus 2021.
- Afif Khalid, *“Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia”*, Jurnal Al' Adl, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni 2014.
- Enju Juanda, *Penalaran Hukum (Legal Reasoning)*, Jurnal Galuh Justisi: Vol. 5, No. 1, 2017.
- Fajar Sugianto, Tomy Michael, Afdhal Mahatta, *Konstelasi Perkembangan*

Hermeneutika dalam Filsafat Ilmu sebagai Atribusi Metode Penafsiran Hukum, Jurnal Negara Hukum: Vol. 12, No. 2, November 2021.

Liliane Welch dan Richard E. Palmer, *Hermeneutics, Interpretation Theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger and Gadamer*, The Journal of Aesthetics and Art Criticism: Vol. 30, No. 2, September 1971.

Muwahid, *Metode Penemuan Hukum (Rechtsvinding) oleh Hakim dalam Upaya Mewujudkan Hukum yang Responsif*, Jurnal Al-Hukama: The Indonesian Journal of Islamic Family Law, Vol. 7, No. 1, 2017.

Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung dan Fitriani Ahlan Sjarif, *Politik Hukum Carry Over Rancangan Undang-Undang dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19 No. 1, Maret 2022.

Victor Imanuel W. Nalle, *Konstruksi Model Pengujian Ex Ante terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia*, Jurnal Konstitusi: Volume 10, Nomor 3, September 2013.

Terjemahan:

Ph. Visser; t Hoft, *Penemuan Hukum*, judul asli *Rechtsvinding*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, Bandung: Laboratorium Hukum FH Univ. Parahiayangan, 2001.

Bahan yang Tidak Diterbitkan:

Bayu Dwi Anggono, "Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia," (makalah disampaikan dalam kegiatan "Continuing Legal Education tentang Ex-Post Terhadap Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pembinaan Sistem Hukum Nasional", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Jakarta, 24 Juni 2015).

Enny Nurbaningsih, "Desain Konstitusional Pembinaan Hukum di Daerah", materi disampaikan pada kegiatan Diskusi Publik Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional BPHN, 29 Juli 2022 di Hotel JW Marriott Surabaya.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2, edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

OECD, "Measuring Regulatory Performance" (makalah disampaikan pada OECD 9th Conference Proceeding, Lisbon, 20-21 Juni 2017).

Laman:

A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan*

Perundang-undangan,

https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180, diakses 25 Agustus 2022.

Shidarta, "Sekilas Suatu Tawaran Metode

Kajian (Penafsiran) Filosofis

Terhadap Undang-Undang",

dipublikasikan Agustus 2019,

[https://business-](https://business-law.binus.ac.id/2019/08/14/penafsiran-filosofis/)

[law.binus.ac.id/2019/08/14/](https://business-law.binus.ac.id/2019/08/14/penafsiran-filosofis/)

[penafsiran-filosofis/](https://business-law.binus.ac.id/2019/08/14/penafsiran-filosofis/), diakses

tanggal 01 September 2022.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-

undangan, "Penemuan Hukum Oleh

Hakim (Rechtvinding)",

[https://ditjenpp.kemenkumham.go.](https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/)

[id/](https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/), diakses tanggal 29 Agustus

2022.

Purnomo Sucipto, "Bagaimana Menafsir

Peraturan?",

[https://setkab.go.id/bagaimana-](https://setkab.go.id/bagaimana-menafsir-peraturan/)

[menafsir-peraturan/](https://setkab.go.id/bagaimana-menafsir-peraturan/), diakses

tanggal 29 Agustus 2022.

**UPAYA PENCEGAHAN KEKERASAN SEKSUAL TERHADAP ANAK DAN PEMBERIAN
PERLINDUNGAN KHUSUS BAGI ANAK KORBAN KEKERASAN SEKSUAL
BERDASARKAN KETENTUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2016
TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PERUBAHAN
KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG
PERLINDUNGAN ANAK**

***(THE EFFORTS TO PREVENT SEXUAL VIOLENCE TOWARDS CHILDREN AND TO
PROVIDE SPECIAL PROTECTION FOR CHILDREN AS VICTIMS OF VIOLENCE BASED ON
LAW NUMBER 17 YEARS 2016 ON STIPULATION OF GOVERNMENT REGULATIONS OF
LAW OF THE REPUBLIC OF INDONESIA ON THE SECOND REVISION OF LAW NUMBER
23 THE YEAR 2002 ON CHILD PROTECTION))***

Arrista Trimaya
Perancang Undang-Undang Ahli Madya
Pusat Perancangan Undang-Undang
Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: arrista3maya@gmail.com

Abstrak

Perlindungan anak merupakan segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak (UU No. 17 Tahun 2016), terdapat bab tersendiri yang mengatur mengenai perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan, termasuk upaya yang dapat dilakukan dalam memberikan perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan. Pada kenyataannya, masih banyak ditemukan kasus kekerasan seksual terhadap anak padahal seharusnya anak merupakan pihak yang harus diberikan perlindungan. Tulisan ini mengangkat permasalahan 1) bagaimana upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak berdasarkan ketentuan UU No. 17 Tahun 2016; dan 2) bagaimana pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual berdasarkan ketentuan UU No. 17 Tahun 2016. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak dan untuk mengetahui pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual. Metode penulisan yang digunakan dalam pembahasan adalah metode analisis yuridis normatif, yang menggunakan bahan hukum primer. Berdasarkan pembahasan yang dilakukan, diperoleh simpulan bahwa upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak sebagai tindakan preventif dilakukan untuk menghilangkan berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya segala bentuk kekerasan seksual terhadap anak. Untuk mewujudkan pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual diperlukan komitmen dari para pemangku kepentingan untuk mengimplementasikan ketentuan dalam UU No. 17 Tahun 2016 secara optimal.

Kata kunci: perlindungan anak, kekerasan seksual, undang-undang.

Abstract

Child protection is some activities to ensure and protect children and their rights for them to live, grow, develop, and participate optimally in accordance with human dignity, as well as protection from violence and discrimination. Technically, child protection has been set in Law Number 17 the Year 2016 on Stipulation of Government Regulation of Law of the Republik of Indonesia on the Second Revisions of Law Number 23 Years 2002 on Child Protection (Law on Child Protection). Law on Child Protection also covers certain chapters that regulate special protection for children as victims of violence, including the efforts to provide special protection for child victims of violence. The number of cases of sexual violence, this condition extremely is saddening, because children are the ones that should be protected. The issues of this paper are 1) how to prevent victims of sexual violence based on Law No. 17 year 2016, and 2; to provide special protection for child victims of sexual violence. The aim of this paper are 1) to determine the prevention victor ims of sexual violence; 2) to provide special protection for child victims of sexual violence based on Law No. 17 year 2016. The writing method used in the paper is a normative juridical analythathich uses primary legal materials. Based on the analysis that had been done, it concluded that the efforts to prevent sexual abuse on children as a preventive measure are carried out to eliminate various factors that cause all forms of sexual abuse on children. Law enforcement and stakeholder participation are expected to establish adequate sectioning for children, especially for children Victims ofms of sexual abuse as the optimal implementation of Law Number 17 Year 2016.

Keywords: child protection, sexual abuse, laws.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Ketentuan Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Berdasarkan ketentuan Pasal 28B ayat (2) tersebut, negara wajib memberikan jaminan perlindungan bagi anak dan Pemerintah wajib melakukan berbagai upaya dalam mewujudkan terselenggaranya perlindungan anak.

Sebagai negara hukum yang berkewajiban untuk melindungi segenap bangsanya, negara telah membuat pengaturan mengenai jaminan pemenuhan hak anak dan perlindungan anak sebagai perwujudan amanat konsitusi. Pengaturan tersebut telah dimuat dalam berbagai Undang-Undang sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016;
- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak;
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual; dan
- e. Undang-Undang lain yang juga mengatur mengenai anak, antara lain:

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2103 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Selain itu juga terdapat Ratifikasi Konvensi Hak Anak Persatuan Bangsa-Bangsa (KHA PBB) melalui 2 (dua) Undang-Undang, yaitu:¹

- a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pengesahan *Optional Protocol to The Convention On The Rights Of The Child On The*

¹Pada tahun 1989 PBB melalui Resolusi 44/25 tertanggal 20 November 1989 telah menyepakati sebuah instrumen hukum internasional, yaitu Konvensi Hak Anak (KHA). KHA disebut instrumen yang berisi rumusan prinsip universal dan ketentuan norma hukum mengenai anak serta merupakan sebuah perjanjian internasional mengenai hak asasi manusia yang memasukan masing-masing hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial, dan budaya. Secara garis besar KHA dapat dikategorikan sebagai berikut, *pertama* penegasan hak-hak anak, *kedua* perlindungan anak oleh negara, dan *ketiga* peran serta berbagai pihak (Pemerintah, masyarakat, dan swasta) dalam perlindungan anak.

Involvement Of Children In Armed Conflict (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Mengenai Keterlibatan Anak Dalam Konflik Bersenjata), Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5329; dan

- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengesahan *Optional Protocol To The Convention On The Rights Of The Child On The Sale Of Children, Child Prostitution And Child Pornography* (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, Dan Pornografi Anak), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5330.

Walaupun jaminan pemenuhan hak anak dan perlindungan anak telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang khusus mengenai anak maupun berbagai peraturan perundangan-perundangan terkait lainnya, anak tetap rentan mengalami kekerasan. Anak rentan mengalami kekerasan karena anak adalah pihak yang tidak berdaya, rentan menjadi korban manipulasi oleh iming-iming pelaku, dan masih membutuhkan orang dewasa untuk mengarahkan dan mengambil keputusan.²

²Erisca Melia Safitri, *Kenapa Anak Rentan Menjadi Korban Kekerasan Seksual?*, dimuat dalam <https://yayasanpulih.org/2020/08/kenapa-anak->

Dengan adanya faktor budaya yang masih menganggap perempuan sebagai manusia nomor dua setelah laki-laki menimbulkan akibat perempuan dan anak menjadi pihak yang didominasi sehingga kurang dihormati, bahkan dilecehkan.³ Selain itu, masih banyak ditemui kasus kekerasan yang menimpa anak, termasuk kekerasan seksual. Hal ini sangat ironis mengingat anak merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang harus kita jaga dan kita lindungi.

Berdasarkan data pengaduan ke Komisi Nasional Perempuan (Komnas Perempuan) dan lembaga layanan pada 2021, bentuk kekerasan yang dialami korban berjumlah 16.162, terbagi 4.814 kasus (29.8%) kekerasan fisik, 4.754 kasus (29.4%) kekerasan psikis, 4.660 kasus (28.8%) kekerasan seksual, 1.887 kasus (11.7%) kekerasan ekonomi dan 47 kasus (0.3%) tidak teridentifikasi. Jika dilihat dari ranahnya, kekerasan psikis dominan di ranah personal (1.986 kasus), sedangkan kekerasan seksual mendominasi di ranah publik (1.051 kasus). Kekerasan seksual pada 2021 meningkat 7%, salah satunya disebabkan lonjakan 83% kasus kekerasan seksual dari tahun 2020 (940 kasus) menjadi 1.721 kasus pada 2021⁴. Dalam hal usia, data lembaga layanan memperlihatkan

rentan-menjadi-korban-kekerasan-seksual, diakses tanggal 10 November 2022.

³*Ibid.*

⁴Komnas Perempuan, *Executive Summary Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2021*, Jakarta: Maret 2022 dimuat dalam <https://komnasperempuan.go.id/download-file/816>, diakses tanggal 12 Agustus 2022.

bahwa korban berasal dari semua tingkatan usia. Korban terbanyak di usia 25-40 tahun, disusul usia 14-17 tahun dan 18-24 tahun. Banyaknya jumlah korban berusia di bawah 5 tahun (195 kasus) dan di atas 60 tahun (47 kasus), menunjukkan usia balita dan lansia juga menjadi korban kekerasan seksual⁵

Data lain didapatkan dari Sistem Informasi *Online* Perlindungan Perempuan dan Anak Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (SIMFONI Kemenpppa). Terdapat data sejak Januari 2022 hingga Agustus 2022 ini terdapat kasus kekerasan anak (korban berusia 0 hingga 17 tahun) sebanyak 9.142 orang.⁶ Kekerasan tersebut menimbulkan traumatik pada anak hal ini dibuktikan pada Laporan Kinerja Kemenpppa Deputi Bidang Perlindungan Khusus Anak, bahwa pada Laporan Kinerja Tahun 2021 dinyatakan meningkatnya perlindungan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus sebanyak 68%.⁷ Pengklasifikasian lebih lanjut mengenai kekerasan terhadap anak, bahwa 6.236 dari 19.744 jumlah kekerasan pada anak adalah kekerasan seksual terhadap anak.⁸

Berdasarkan siaran pers “Catatan Pelanggaran Hak Anak Tahun 2021 dan

Proyeksi Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Anak Tahun 2022” oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), bahwa dalam kasus perlindungan khusus anak, pada tahun 2021 didominasi anak korban fisik atau psikis mencapai 1.138 kasus dan kejahatan seksual sebanyak 859 kasus. Pembagian aduan tertinggi dalam kasus kejahatan seksual terhadap anak berasal dari jenis korban dari pencabulan sebanyak 536 kasus (62%), anak sebagai korban kekerasan seksual dari pemerkosaan sebanyak 285 kasus (33%), anak sebagai korban pencabulan sesama jenis sebanyak 29 kasus (3%), dan anak sebagai korban kekerasan seksual pemerkosaan/persetubuhan sesama jenis 9 kasus (1%).⁹

Melalui data pada Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI) bahwa sepanjang tahun 2021 terdapat 32 perkara pidana khusus tentang kekerasan seksual terhadap anak yang telah diputuskan oleh MA RI. Dari perkara yang telah diputuskan tersebut menunjukkan 72,1% korban kekerasan seksual adalah anak yang masih berusia 6-18 tahun. Sebanyak 87,9% korban kekerasan seksual mengenal pelaku, seperti

⁵*Ibid.*

⁶Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA), *Proyeksi Data Kekerasan Periode Tahun 2022 dalam SIMFONI-PPA*, dimuat dalam <https://kekerasan.kemenpppa.go.id/ringkasan>, diakses tanggal 19 Agustus 2022.

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.*

⁹Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), *Siaran Pers KPAI Catatan Pelanggaran Hak Anak Tahun 2021 dan Proyeksi Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Anak Tahun 2022*, dimuat dalam <https://www.kpai.go.id/publikasi/catatan-pelanggaran-hak-anak-tahun-2021-dan-proyeksi-pengawasan-penyelenggaraan-perlindungan-anak-tahun-2022>, diakses tanggal 19 Agustus 2022.

pacar, anggota keluarga, teman, dan tetangga, serta temuan lainnya.¹⁰

Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dari Simfoni Kemenpppa, KPAl, dan Direktori MA RI telah membuktikan bahwa penegakan hukum mengenai perlindungan anak belum efektif. meskipun Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU tentang Perlindungan Anak) telah mengatur sanksi pidana bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak, penjatuhan pidana tersebut belum memberikan efek jera dan belum mampu mencegah secara komprehensif terjadinya kekerasan seksual terhadap anak.

Kekerasan yang didapatkan oleh anak merupakan suatu mimpi buruk bagi anak dan menyebabkan traumatik. Dampak trauma akibat kekerasan seksual yang dialami oleh anak-anak, antara lain: pengkhianatan atau hilangnya kepercayaan anak terhadap orang dewasa (*betrayal*); trauma secara seksual (*traumatic sexualization*); merasa tidak berdaya (*powerlessness*); dan stigma (*stigmatization*).¹¹ Pelecehan seksual,

penyerangan seksual, kekerasan hingga perkosaan yang dialami oleh seorang anak sebagai korban (*victim*), secara psikologis merupakan pengalaman traumatik karena dapat menimbulkan gangguan jiwa yang disebut stress pasca trauma. Adapun gejala-gejala stress pasca trauma adalah terdapat stres yang berat dan jelas (kekerasan perkosaan) yang akan menimbulkan gejala penderitaan yang berat bagi hampir tiap korban.¹²

Untuk itu, diperlukan pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual terhadap anak. Pengaturan perlindungan anak dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 17 Tahun 2016, menyebutkan bahwa Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Lebih lanjut Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2016 menyebutkan bahwa perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, untuk terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.

¹⁰Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Direktori Putusan Mahkamah Agung Putusan Kasus Kekerasan Seksual*; dimuat dalam <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22Kekerasan%20seksual%20terhadap%20anak%22>, diakses tanggal 20 Agustus 2022.

¹¹Ivo Noviana, *Kekerasan Seksual Terhadap Anak: Dampak dan Penanganannya*, dimuat dalam <https://ejournal.kemsos.go.id/index.php/Sosioinforma/article/view/87>, diakses tanggal 20 Agustus 2022.

¹²Dadang Hawari, *Kekerasan Seksual Pada Anak*, Jakarta: UI Press, 2013, hal. 95

Dalam upaya melindungi anak korban kekerasan seksual, maka dibutuhkan perlindungan khusus. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 15 UU No. 17 Tahun 2016 dan ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus bagi Anak (PP No. 78 Tahun 2021), yang dimaksud dengan perlindungan khusus adalah suatu bentuk perlindungan yang diterima oleh anak dalam situasi dan kondisi tertentu untuk mendapatkan jaminan rasa aman terhadap ancaman yang membahayakan diri dan jiwa dalam tumbuh kembangnya.

Upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak dibutuhkan untuk membuka pikiran dan untuk membentuk kesadaran (*awareness*) pihak terkait agar lebih sigap dalam mencegah kekerasan seksual terhadap anak. Upaya pencegahan kekerasan harus disosialisasikan kepada seluruh pemangku kepentingan dan seluruh lapisan masyarakat, khususnya terhadap anak, orang tua, sekolah dan masyarakat di tempat anak tersebut berkembang. Selain upaya pencegahan, diperlukan pemberian perlindungan khusus untuk anak korban kekerasan seksual. Pemberian perlindungan khusus tersebut bertujuan untuk memberikan jaminan rasa aman terhadap ancaman yang membahayakan diri dan jiwa anak serta memberikan pemenuhan kebutuhan anak dalam tumbuh kembangnya. Melalui artikel ini penulis

berharap dapat memberikan masukan kepada pemangku kepentingan agar dapat melakukan upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak dan memberikan perlindungan khusus untuk anak korban kekerasan seksual sehingga dapat mengurangi tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak berdasarkan ketentuan UU No. 17 Tahun 2016?
2. Bagaimana pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual berdasarkan ketentuan UU No. 17 Tahun 2016?

C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan ini yaitu:

1. Untuk mengetahui upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak berdasarkan ketentuan UU No. 17 Tahun 2016 ; dan
2. Untuk mengetahui bagaimana pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual berdasarkan ketentuan UU No. 17 Tahun 2016.

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.¹³ Penulisan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan atau data sekunder.

Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.¹⁴ Kajian bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari peraturan perundang-undangan dan buku yang terkait dengan penyelenggaraan pencegahan kekerasan seksual dan perlindungan khusus bagi anak, terutama untuk anak yang mengalami kekerasan seksual. Kajian bahan hukum sekunder dalam penulisan ini merupakan bahan hukum yang membantu menganalisis bahan hukum primer, contohnya Siaran Pers KPAI Catatan Pelanggaran Hak Anak Tahun 2021 dan Proyeksi Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Anak Tahun 2022.

Kajian terakhir dalam bahan hukum tersier terdiri dari bahan-bahan yang memberi informasi terkait bahan hukum primer dan sekunder, contohnya jurnal dan

laman yang memuat artikel terkait tentang kekerasan seksual terhadap anak. Adapun bahan hukum yang diperoleh oleh penulis diuraikan dan diberikan analisis sehingga dapat disajikan dalam penulisan yang sistematis sehingga diperoleh kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang telah diajukan. Penggunaan metode yuridis normatif ini diharapkan dapat mengungkapkan upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak serta menguraikan gagasan mengenai pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Perlindungan Anak dan Perlindungan Khusus Bagi Anak

Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 17 Tahun 2016 menyebutkan "*perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.*" Selanjutnya Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2016 menyebutkan "*perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan*

¹³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan-3, Depok: UI Press, 2014, hal. 51.

¹⁴Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-8, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 23-24.

berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, untuk terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.”

Selain mendapatkan perlindungan anak pada umumnya, setiap anak dapat diberikan perlindungan khusus dalam situasi tertentu. Ketentuan Pasal 1 angka 15 UU No. 17 Tahun 2016 menyebutkan:

“Perlindungan khusus adalah perlindungan yang diberikan kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan, perdagangan, anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.”

Penjabaran lebih lanjut mengenai perlindungan khusus diatur dalam ketentuan Pasal 59 ayat (2) huruf d dan huruf m UU No. 17 Tahun 2016, *“perlindungan khusus adalah suatu bentuk perlindungan yang diterima oleh anak dalam situasi dan kondisi tertentu untuk mendapatkan jaminan rasa aman terhadap ancaman yang membahayakan diri dan jiwa dalam tumbuh kembangnya.”* Huruf d

menjelaskan perlindungan khusus terhadap anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, sedangkan huruf m menjelaskan perlindungan khusus terhadap korban kekerasan fisik psikis, dan/atau seksual.

Pemberian perlindungan khusus dimaksudkan sebagai komitmen dari pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat serta semua pemangku kepentingan yang terkait dengan penyelenggaraan perlindungan anak untuk memulihkan kembali fisik, psikis dan sosial anak yang menjadi korban kekerasan seksual dan anak yang dieksploitasi secara seksual.

Perlindungan khusus terhadap anak tidak terlepas dari kewajiban yang harus dipenuhi oleh orang tuanya. Dalam Pasal 26 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2016, diatur kewajiban dan tanggung jawab orang tua yaitu:

- a. mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak;
- b. menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya;
- c. mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak; dan
- d. memberikan pendidikan karakter dan penanaman nilai budi pekerti pada anak.

Selain itu pemberian perlindungan khusus ditujukan untuk melindungi anak yang menjadi korban. Berdasarkan definisi korban dalam viktimologi, anak yang

menjadi korban kekerasan seksual, terlebih jika pada usia kanak-kanak yang lebih awal, merupakan *the completely Innocent victim*, yang menjadi korban karena memiliki kelemahan secara fisik biologis, termasuk sebagai korban non konvensional yang diatur dalam UU No. 35 Tahun 2014.¹⁵

2. Kekerasan Seksual Terhadap Anak

Sebelum membahas definisi tentang kekerasan seksual, terlebih dahulu sksn dibahas definisi kekerasan. Kekerasan secara sederhana diartikan sebagai ketidaknyamanan yang dialami seseorang akibat suatu tingkah laku agresif sebagai pelampiasan dorongan nurani untuk menyakiti dan mencederai yang dilakukan seseorang, terhadap orang lain secara sengaja untuk menyebabkan korban mengalami penderitaan lahir batin.¹⁶

Bentuk kekerasan dan penelantaran diatur dalam Pasal 1 angka 15a UU No.17 Tahun 2016 yang menyebutkan:

"Kekerasan adalah setiap perbuatan terhadap anak yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikis, seksual, dan/atau penelantaran,

¹⁵Reni Kusumowardhani, *Perspektif Psikoviktologi dalam Pendampingan dan Perlindungan Anak Korban Kekerasan Seksual*, Egalita: Jurnal Kesetaraan dan Keadilan Gender UIN Malang, Vol.10, No.2, Tahun 2015,

¹⁶Erich Fromm, *The Anatomy of Human Destructiveness* dalam Kayus Kayowuan Lewoleba, Muhammad Helmi Fahrozi, *Studi Faktor-Faktor Terjadinya Tindak Pidana Kekerasan Seksual Pada Anak-Anak*, Jurnal Essensi Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Vol. 2 No. 1, 2020, Jakarta:, hal. 33.

termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum."

Di sisi lain, *United Nations of Children's Fund* (UNICEF) mendefinisikan kekerasan terhadap anak adalah semua bentuk perlakuan salah secara fisik dan/atau emosional, penganiayaan seksual, penelantaran, atau eksploitasi secara komersial atau lainnya yang mengakibatkan gangguan nyata ataupun potensial terhadap perkembangan, kesehatan, dan kelangsungan hidup anak ataupun terhadap martabatnya dalam konteks hubungan yang bertanggung jawab, kepercayaan, atau kekuasaan.¹⁷

Terry E Lawson mengklasifikasikan kekerasan terhadap anak menjadi 4 bentuk, yaitu: *emotional abuse* (kekerasan emosional), *verbal abuse* (kekerasaan melalui kata-kata), *physical abuse* (kekerasan secara fisik), dan *sexual abuse* (kekerasan seksual).¹⁸ Lebih lanjut menurut Suharto, kekerasan terhadap anak dapat dikelompokkan menjadi:¹⁹

1. *physical abuse* (kekerasan fisik); yaitu penyiksaan, pemukulan, dan penganiayaan terhadap anak, dengan atau tanpa menggunakan benda-benda tertentu, yang

¹⁷Rika Saraswati, *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015, hal, 141.

¹⁸Abu Huraerah, *Kekerasan Terhadap Anak*, Bandung: Nuansa Cendekia, 2012, hal.47-48.

¹⁹*Ibid*, hal. 49

- menimbulkan luka-luka fisik atau kematian pada anak.
2. *psychological abuse* (kekerasan secara psikis); yaitu penghardikan, penyampaian kata-kata kasar dan kotor, memperlihatkan buku, gambar, dan film pornografi pada anak.
 3. *sexual abuse* (kekerasan secara seksual); dan yaitu perlakuan pra-kontak seksual antara anak dan orang yang lebih besar, melalui kata, sentuhan, gambar visual, *exhibitionism*, maupun perlakuan kontak seksual secara langsung antara anak dengan orang dewasa (*incest*, perkosaan, dan eksploitasi seksual).
 4. *social abuse* (kekerasan secara sosial); yaitu mencakup penelantaran anak dan eksploitasi anak. Penelantaran anak adalah sikap dan perlakuan orang tua yang tidak memberikan perhatian yang layak terhadap proses tumbuh kembang anak. Misalnya: anak dikucilkan, diasingkan dari keluarga, atau tidak diberikan pendidikan dan perawatan kesehatan yang layak. Sedangkan eksploitasi anak menunjukkan pada sikap diskriminatif atau perlakuan sewenang-wenang terhadap anak yang dilakukan keluarga atau masyarakat.

Berdasarkan ketentuan *Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP)*, eksploitasi seksual terhadap anak yang populer disebut dengan *Sexual Exploitation of Children* are “*the sexual abuse and exploitation of children rob the victims of their childhood, irrevocably interfering with their emotional and psychological development. Ensuring that all children come of age without being impacted*

by sexual trauma or exploitation is more than a criminal justice issue, it is a societal issue”.²⁰ Dari penjelasan tersebut dapat terlihat bahwa pelecehan seksual dan eksploitasi seksual merampas masa kanak-kanak korban dan mengganggu perkembangan emosional dan psikologi anak yang dapat menimbulkan trauma. Hal tersebut merupakan sebuah pelanggaran mendasar terhadap hak anak dan menjadi masalah sosial. Eksploitasi seksual merupakan bagian dari kekerasan seksual. Adapun bentuk perlindungan khusus yang dapat diberikan berupa:²¹

- a. penyebaran dan/atau sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual;
- b. pemantauan, pelaporan, dan pemberian sanksi; dan
- c. pelibatan berbagai instansi pemerintah, perusahaan, serikat pekerja, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat dalam penghapusan eksploitasi terhadap anak secara ekonomi dan/atau seksual.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak dikenal istilah kekerasan seksual atau pelecehan seksual.

²⁰*Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP), Sexual Exploitation Of Children*, dimuat dalam <https://ojjdp.ojp.gov/programs/sexual-exploitation-children>, diakses tanggal 13 September 2022.

²¹Shofiyul Fuad Hakiki, *Eksplorasi Jasa Anak Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 dan Hukum Pidana Islam, Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam*, Vol. 2, No. 2, 2016, hal. 275-302.

KUHP hanya mengenal istilah perbuatan cabul, yang diatur dalam Pasal 289 sampai dengan Pasal 296 KUHP. Istilah perbuatan cabul dijelaskan sebagai perbuatan yang melanggar rasa kesusilaan, atau perbuatan lain yang keji, dan semuanya dalam lingkungan nafsu berahi kelamin. Dalam pengertian tersebut, segala perbuatan apabila itu telah dianggap melanggar kesopanan/kesusilaan, dapat dimasukkan sebagai perbuatan cabul, yaitu segala perbuatan yang melanggar kesusilaan (kesopanan) atau perbuatan keji, semuanya itu dalam lingkungan nafsu birahi kelamin, misalnya; cium-ciuman, meraba-raba anggota kemaluan, meraba buah dada dan sebagainya.²²

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual) yang dimaksud dengan tindak pidana kekerasan seksual adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini dan perbuatan kekerasan seksual lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang sepanjang ditentukan dalam Undang-Undang ini. Terkait dengan jenis tindak pidana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, yang antara lain meliputi: pelecehan seksual nonfisik dan

fisik, penyiksaan seksual, eksploitasi seksual, dan perbudakan seksual. Sedangkan dalam Pasal 4 ayat (2) huruf d dan huruf e UU tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, diatur mengenai tindak pidana kekerasan seksual yang melibatkan anak, yaitu persetubuhan terhadap anak, perbuatan cabul terhadap anak, dan/atau eksploitasi seksual terhadap anak, serta pornografi yang melibatkan anak atau pornografi yang secara eksplisit memuat kekerasan dan eksploitasi seksual.

Kekerasan seksual terhadap anak merupakan masalah kejahatan kesusilaan atau *moral of enses* dan pelecehan seksual atau *sexual harassment* yang dikategorikan bentuk pelanggaran atas kesusilaan. Masalah kejahatan kesusilaan dan pelecehan seksual terhadap anak-anak bukan dominasi mereka yang berasal dari golongan ekonomi menengah atau rendah dan apalagi kurang atau tidak berpendidikan sama sekali, melainkan pelakunya sudah menembus semua strata sosial dari strata terendah sampai tertinggi.²³

Pada dasarnya, kekerasan terhadap anak disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan internal. Faktor internal ini maksudnya adalah kekerasan terhadap anak berasal dari keluarga, tidak hanya berkaitan dengan korban kekerasan, tetapi juga pelakunya. Sedangkan faktor

²²R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politeia, 2013, hal. 212.

²³Romli Atasasmita. *Kapita Selekata Hukum Pidana dan Kriminologi*. Bandung: Mandar Maju, 1995, hal 103.

eksternal ini adalah faktor yang berasal dari luar keluarga, seperti kondisi lingkungan yang buruk, terdapat sejarah penelantaran anak, lingkungan yang memiliki tingkat kriminalitas yang tinggi, dan media massa.²⁴

B. Analisis

1. Upaya Pencegahan Kekerasan Seksual Terhadap Anak

Saat ini terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai anak dengan tujuan untuk melindungi anak dari berbagai bentuk kekerasan, termasuk kekerasan seksual. Namun peraturan perundang-undangan tersebut belum sepenuhnya mampu merespon fakta kekerasan seksual yang terjadi dan berkembang di masyarakat. Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan terhadap perkara kekerasan seksual juga masih belum memperhatikan hak korban dan cenderung menyalahkan korban. Contohnya dalam kasus pencabulan terhadap tiga anak yang menjadi korban oleh ayah kandungnya di Kabupaten Luwu Timur. Kuasa hukum korban menilai polisi telah memiliki 2 (dua) alat bukti yang cukup untuk meningkatkan status perkara ini ke tahap penyidikan, namun keputusan yang diambil Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan yaitu menghentikan penyelidikan kasus

²⁴Dian Ika Aryani, Nila Imtiyaz Elhada, *Kekerasan Terhadap Anak; Strategi Pencegahan dan Penanggulangannya*, Istighna: Jurnal Pemikiran dan Pendidikan Islam, Vol. 4, No, 2, Tahun 2021, hal. 182-183.

pencabulan tersebut karena tidak cukup bukti. Polisi memilih mengenyampingkan kesaksian ketiga korban yang saling menguatkan dan tidak menerima bukti hasil visum dari rumah sakit yang dilampirkan oleh korban. Keputusan akhir yang diambil polisi tersebut semakin menunjukkan bahwa proses hukum yang berjalan di lapangan saat ini belum berperspektif pada korban, bahkan hak dan kepentingan korban masih diabaikan.²⁵

Selain itu, masih diperlukan upaya pencegahan dan adanya keterlibatan masyarakat agar terwujud kondisi lingkungan yang bebas dari kekerasan seksual, khususnya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Terhadap Anak (Permen Nomor 2 Tahun 2010) pencegahan adalah tindakan yang dilakukan untuk menghilangkan berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya segala bentuk kekerasan terhadap anak. Lebih lanjut Pasal 1 angka 15 UU tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual menyebutkan pencegahan adalah segala tindakan atau usaha yang dilakukan untuk menghilangkan

²⁵Davies Surya, *Kasus dugaan kekerasan seksual tiga anak di Luwu Timur dihentikan, kesaksian korban 'diabaikan' dan 'seperti menegaskan percuma lapor polisi'*, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61539916>, diakses tanggal 10 November 2022.

berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya tindak pidana kekerasan seksual dan keberulangan tindak pidana kekerasan seksual. Begitu pula dalam melakukan pencegahan kekerasan seksual terhadap anak, perlu dilakukan melalui berbagai upaya. Upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak dibuat dan disosialisasikan oleh pihak terkait sebagai tindakan preventif dengan harapan dapat mencegah dan mengurangi tindakan pidana kekerasan seksual terhadap anak.

Pemerintah telah mengatur peran pihak terkait dalam upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak melalui buku yang diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, sebagai berikut:

a. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2017 meluncurkan buku seri pendidikan orang tua untuk melindungi anak dari kekerasan seksual.²⁶ Buku ini merupakan buku untuk pegangan orang tua yang dipersiapkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk meningkatkan partisipasi pendidikan anak. Buku ini dapat menjadi acuan orang tua sebagai upaya mencegah dan menangani anak yang mengalami kekerasan

seksual. Buku tersebut menguraikan tentang kekerasan seksual terhadap anak yang dimodifikasi secara infografis melalui visual agar memudahkan untuk membaca dan memahami.

Dalam buku tersebut diuraikan mengenai arti kekerasan seksual terhadap anak, bentuk-bentuk kekerasan seksual terhadap anak, tanda-tanda anak mengalami kekerasan seksual, dampak dari kekerasan seksual terhadap anak, dan tindakan apa saja yang sebaiknya dilakukan orang tua untuk mencegah kekerasan seksual terhadap anak, serta peran orang tua dalam menangani anak yang mengalami kekerasan seksual. Adapun peran orang tua untuk mencegah kekerasan seksual, yaitu²⁷:

- 1) melibatkan anak dalam merencanakan kegiatan keluarga, membuat keputusan, dan memecahkan masalah keluarga;
- 2) meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang kesehatan reproduksi dan dunia digital;
- 3) meluangkan waktu untuk melakukan kegiatan bersama;
- 4) berkomunikasi, berdiskusi, dan berdialog dengan anggota keluarga secara rutin;
- 5) mengingatkan anak agar waspada terhadap kekerasan seksual pada saat sendiri; dan
- 6) mengajarkan nilai-nilai agama dan norma sosial yang berlaku.

²⁶Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. *Buku Seri Pendidikan Orang Tua: Melindungi Anak dari Kekerasan Seksual*. Jakarta: Kemendikbud, 2017, hal 20.

²⁷*Ibid*, hal 23.

b. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia.

1) Siaran Pers layanan pengaduan kekerasan Sahabat Perempuan dan Anak (SAPA 129).

Melalui Siaran Pers Nomor: B-/SETMEN/HM.02.04/7/2022, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengumumkan bahwa akan menyelenggarakan peningkatan kapasitas layanan pengaduan kekerasan Sahabat Perempuan dan Anak (SAPA 129) dan Forum Anak Nasional sebagai wadah partisipasi untuk berperan aktif menyosialisasikan Undang-Undang tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual melalui pencegahan dan penanganan kekerasan seksual. Forum Anak Nasional sebagai pelapor dan pelopor yang dipercaya untuk mendengarkan aduan dan dapat berkomunikasi kepada pendamping jika diperlukan untuk memberikan solusi penanganan. Upaya pencegahan juga dilakukan melalui advokasi kepada pemerintah daerah dan sosialisasi pada institusi pendidikan. Orang tua dan masyarakat dapat berperan aktif untuk membantu Forum Anak Nasional dalam memberikan pendampingan dan dorongan dalam upaya pencegahan kekerasan seksual.²⁸

²⁸Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, *Forum Anak Nasional Ambil peran*

.2) Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Terhadap Anak.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak juga telah mengeluarkan peraturan menteri sebagai pelaksanaan dari UU No. 17 Tahun 2016, yaitu Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Terhadap Anak. Adanya Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Terhadap Anak berfungsi sebagai panduan kepada setiap daerah untuk membuat kebijakan mengenai pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap anak. Selanjutnya tiap-tiap daerah difasilitasi untuk mengadopsi rencana tersebut menjadi Rencana Aksi Daerah.

Melalui Peraturan Menteri tersebut, program pencegahan kekerasan terhadap anak dilakukan melalui kegiatan informasi, komunikasi, dan edukasi tentang pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap anak. Kegiatan yang diselenggarakan disebut Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A)²⁹.

Pencegahan dan Penanganan kekerasan Seksual, dimuat dalam <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/4018/forum-anak-nasional-ambil-peran-pencegahan-dan-penanganan-kekerasan-seksual>, diakses tanggal 3 September 2022.

²⁹Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, *Perkuat Koordinasi, Untuk Peningkatan Pemberdayaan Perempuan dan*

2. Pemberian Perlindungan Khusus Bagi Anak Korban Kekerasan Seksual

a. Implementasi Materi Muatan UU No. 17 Tahun 2016

Agar pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual dapat berlaku efektif, dibutuhkan langkah nyata dan kerja sama dari berbagai pihak terkait. Pemerintah, Pemerintah Daerah, KPAI, dan masyarakat harus bersinergi untuk mengimplementasikan materi muatan UU No. 17 Tahun 2016 secara optimal. Adapun peran pihak terkait dijabarkan dalam ketentuan sebagai berikut:

1) Peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah

Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 60 UU No. 17 Tahun 2016 menyebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan lembaga Negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus, termasuk perlindungan kepada anak korban kekerasan, melalui upaya:

- a) penanganan yang cepat, termasuk pengobatan dan/atau rehabilitasi secara fisik, psikis, dan sosial, serta pencegahan penyakit dan gangguan kesehatan lainnya;

- b) pendampingan psikososial pada saat pengobatan sampai pemulihan;
- c) pemberian bantuan sosial bagi anak yang berasal dari keluarga tidak mampu; dan
- d) pemberian perlindungan dan pendampingan pada setiap proses peradilan.

Dalam mencegah dan melindungi anak dari kekerasan seksual dapat dimulai dari penegakan hukum dengan memberikan atau menerapkan sanksi yang lebih tegas kepada pelaku. Penerapan sanksi yang lebih tegas akan mendorong pelaku untuk mendapatkan efek jera, serta memberikan gambaran kepada seluruh masyarakat mengenai hukuman atau sanksi yang berat. Langkah Pemerintah dalam menegakan hukum terkait sanksi pelaku kekerasan seksual terhadap anak adalah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tindakan Kebiri Kimia, Pemasangan Alat Pendeteksi Elektronik, Rehabilitasi, dan Pengumuman Identitas Pelaku Kekerasan Seksual Terhadap Anak (PP No. 70 Tahun 2020). Dengan adanya PP No. 70 Tahun 2020 tersebut diharapkan akan mampu melindungi anak dari kekerasan seksual dan memberikan hukuman yang lebih tegas disertai efek jera bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak.

2) Peran KPAI

Perlindungan Anak,
<https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/30/413/perkuat-koordinasi-untuk-peningkatan-pemberdayaan-perempuan-dan-perindungan-anak>, diakses tanggal 3 September 2022.

UU No. 17 Tahun 2016 memperkuat kedudukan KPAI, termasuk memperluas tugas dan wewenangnya. Salah satu perluasan wewenang KPAI diatur dalam Pasal 74 ayat (2) yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dapat membentuk Komisi Perlindungan Anak Daerah atau lembaga lainnya yang sejenis untuk mendukung pengawasan penyelenggaraan perlindungan anak di daerah. Di samping itu, terdapat perubahan dalam struktur, susunan keanggotaan, dan masa jabatan tugas KPAI yang diatur dalam ketentuan Pasal 75. KPAI bertugas:

- a) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak anak;
- b) memberikan masukan dan usulan dalam perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan perlindungan anak;
- c) mengumpulkan data dan informasi mengenai perlindungan anak;
- d) menerima dan melakukan penelaahan atas pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran hak anak;
- e) melakukan mediasi atas sengketa pelanggaran hak anak;
- f) melakukan kerja sama dengan lembaga yang dibentuk masyarakat di bidang perlindungan anak; dan
- g) memberikan laporan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang ini.

3) Peran Masyarakat

UU No. 17 Tahun 2016 memperluas cakupan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Dalam Undang-Undang ini masyarakat berperan serta dalam perlindungan anak, baik secara perseorangan maupun kelompok. Peran serta masyarakat dilakukan oleh orang perseorangan, lembaga perlindungan anak, lembaga kesejahteraan sosial, organisasi kemasyarakatan, lembaga pendidikan, media massa, dan dunia usaha. Ketentuan Pasal 72 UU No. 17 Tahun 2016 menyebutkan bahwa peran masyarakat (secara perseorangan) dalam penyelenggaraan perlindungan anak dilakukan dengan cara:

1. memberikan informasi melalui sosialisasi dan edukasi mengenai hak anak dan peraturan perundang-undangan tentang anak;
2. memberikan masukan dalam perumusan kebijakan yang terkait perlindungan anak;
3. melaporkan kepada pihak berwenang jika terjadi pelanggaran hak anak;
4. berperan aktif dalam proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi anak;
5. melakukan pemantauan, pengawasan, dan ikut bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak;
6. menyediakan sarana dan prasarana serta menciptakan suasana kondusif untuk tumbuh kembang anak;

7. berperan aktif dengan menghilangkan pelabelan negatif terhadap anak korban kejahatan seksual, anak korban pornografi, anak korban HIV/AIDS, anak korban terorisme, anak dengan perilaku sosial menyimpang, dan anak korban stigmatisasi/labelisasi orang tuanya; dan
8. memberikan ruang kepada anak untuk dapat berpartisipasi dan menyampaikan pendapat.

Pasal 72 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU No. 17 Tahun 2016 juga mengatur peran serta masyarakat (secara berkelompok) dalam penyelenggaraan perlindungan anak, yang meliputi peran organisasi kemasyarakatan dan lembaga pendidikan, media massa, dan dunia usaha. Peran organisasi kemasyarakatan dan lembaga pendidikan dilakukan dengan cara mengambil langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing untuk membantu penyelenggaraan perlindungan anak (Pasal 72 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2016). Peran media massa dilakukan melalui penyebaran informasi dan materi edukasi yang bermanfaat dari aspek sosial, budaya, pendidikan, agama, dan kesehatan anak dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak (Pasal 72 ayat (5) UU No. 17 Tahun 2016). Sedangkan peran dunia usaha dilakukan melalui (Pasal 72 ayat (6) UU No. 17 Tahun 2016):

1. pembuatan kebijakan perusahaan yang berperspektif anak;
2. produk yang ditujukan untuk anak harus aman bagi anak; dan
3. berkontribusi dalam pemenuhan hak anak melalui tanggung jawab sosial perusahaan.

b. Pengaturan mengenai Larangan dan Pemberatan Sanksi Pidana Bagi Pelaku Kekerasan Seksual Terhadap Anak

UU No. 17 Tahun 2016 mengatur materi muatan baru yang sebelumnya tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, yaitu bab larangan. UU No. 17 Tahun 2016 mempertegas tentang perlunya pemberatan sanksi pidana penjara dan denda bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak. Tujuannya adalah untuk memberikan efek jera serta mendorong adanya langkah konkret untuk memulihkan kembali fisik, psikis, dan sosial anak korban kekerasan seksual dan/atau anak yang menjadi pelaku kekerasan seksual.³⁰ Hal tersebut perlu dilakukan untuk mengantisipasi anak korban korban kekerasan seksual dan/atau anak yang menjadi pelaku kekerasan seksual di kemudian hari agar tidak menjadi pelaku kejahatan yang sama.

Selain itu, UU No. 17 Tahun 2016 juga mengatur pemberatan sanksi bagi pelaku kekerasan terhadap yang masih

³⁰Lihat Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2016.

memiliki hubungan kekeluargaan/kekerabatan (orangtua atau wali, pengasuh anak, pendidik atau tenaga kependidikan, serta korporasi) yang telah melanggar hak anak ataupun yang melakukan kekerasan terhadap anak. Ketentuan yang diatur dalam Bab Larangan ditujukan kepada setiap orang yang melakukan kekerasan seksual terhadap anak sebagaimana diatur dalam Pasal 76C, Pasal 76D, dan Pasal 76E sebagai berikut:

Pasal 76C
Setiap Orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan Kekerasan terhadap Anak.

Pasal 76D
Setiap Orang dilarang melakukan Kekerasan atau ancaman Kekerasan memaksa Anak melakukan persetujuan dengannya atau dengan orang lain.

Pasal 76E
Setiap Orang dilarang melakukan Kekerasan atau ancaman Kekerasan, memaksa, melakukan tipu muslihat, melakukan serangkaian kebohongan, atau membujuk Anak untuk melakukan atau membiarkan dilakukan perbuatan cabul.

UU No. 17 Tahun 2016 juga mempertegas tentang perlunya pemberatan sanksi pidana dan denda bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak. Pemberatan sanksinya, bukan hanya sanksi pidana pokok, melainkan juga pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku, tindakan kebiri kimia, pemasangan dan pelepasan alat pendeteksi elektronik, rehabilitasi, serta pengumuman identitas pelaku kekerasan seksual terhadap anak. Selengkapnya ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 80, Pasal 81, Pasal 81A, Pasal 82, dan Pasal 82A UU No. 17 Tahun 2016, sebagai berikut:

Pasal 80

- (1) *Setiap Orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76C, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).*
- (2) *Dalam hal Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) luka berat, maka pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).*
- (3) *Dalam hal Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) luka berat, maka pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah). (3) Dalam hal Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mati, maka pelaku dipidana dengan pidana*

penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- (4) Dalam hal Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) luka berat, maka pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah). (3) Dalam hal Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mati, maka pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Pasal 81

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76D dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku pula bagi setiap orang yang dengan sengaja melakukan tipu muslihat, serangkaian kebohongan, atau membujuk Anak melakukan persetubuhan dengannya atau dengan orang lain.
- (3) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh orang tua, wali, orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga, pengasuh anak,

pendidik, tenaga kependidikan, aparat yang menangani perlindungan anak, atau dilakukan oleh lebih dari satu orang secara bersama-sama, pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (4) Selain terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (3), penambahan 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana juga dikenakan kepada pelaku yang pernah dipidana karena melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76D.
- (5) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76D menimbulkan korban lebih dari 1 (satu) orang, mengakibatkan luka berat, gangguan jiwa, penyakit menular, terganggu atau hilangnya fungsi reproduksi, dan/atau korban meninggal dunia, pelaku dipidana mati, seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 10 (sepuluh) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.
- (6) Selain dikenai pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku.
- (7) Terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dapat dikenai tindakan berupa kebiri

kimia dan pemasangan alat pendeteksi elektronik.

- (8) Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diputuskan bersama-sama dengan pidana pokok dengan memuat jangka waktu pelaksanaan tindakan.
- (9) Pidana tambahan dan tindakan dikecualikan bagi pelaku Anak.

Pasal 81A

- (1) Tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 ayat (7) dikenakan untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun dan dilaksanakan setelahterpidana menjalani pidana pokok.
- (2) Pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bawah pengawasan secara berkala oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sosial, dan kesehatan.
- (3) Pelaksanaan kebiri rehabilitasi kimia disertai dengan rehabilitasi.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tindakan dan rehabilitasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 82

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76E dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh

orang tua, wali, orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga, pengasuh anak, pendidik, tenaga kependidikan, aparat yang menangani perlindungan anak, atau dilakukan oleh lebih dari satu orang secara bersama-sama, pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (3) Selain terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (2), penambahan 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana juga dikenakan kepada pelaku yang pernah dipidana karena melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76E.
- (4) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76E menimbulkan korban lebih dari 1 (satu) orang, mengakibatkan luka berat, gangguan jiwa, penyakit menular, terganggu atau hilangnya fungsi reproduksi, dan/atau korban meninggal dunia, pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (5) Selain dikenai pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4), pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku.
- (6) Terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (4) dapat dikenai tindakan berupa rehabilitasi dan pemasangan alat pendeteksi elektronik.
- (7) Tindakan sebagaimana dimaksud diputuskan

bersama-sama dengan dengan memuat jangka waktu tindakan.

- (8) *Pidana tambahan dikecualikan bagi pada ayat (6) pidana pokok pelaksanaan (8) pelaku Anak.*

Pasal 82A

- (1) *Tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat (6) dilaksanakan selama dan/atau setelah terpidana menjalani pidana pokok.*
- (2) *Pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bawah pengawasan secara berkala oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sosial, dan kesehatan.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tindakan diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Dari ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa pidana dijatuhkan kepada pelaku kekerasan seksual pada anak yang diatur dalam Pasal 81 ayat (2) dan ayat (3). Namun, jika kasus kekerasan terhadap anak dilakukan oleh orang tua, wali, orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga, pengasuh anak, pendidik, tenaga kependidikan, aparat yang menangani perlindungan anak, atau dilakukan oleh lebih dari satu orang secara bersama-sama, maka hukuman pidana ditambah 1/3 (sepertiga) yang diatur dalam Pasal 81 ayat (1). Sedangkan bagi pelaku kekerasan

seksual yang melakukan kekerasan atau ancaman kekerasan, memaksa, melakukan tipu muslihat, melakukan serangkaian kebohongan, atau membujuk anak untuk melakukan atau membiarkan dilakukan perbuatan cabul terhadap anak diatur dalam ketentuan Pasal 82 ayat (1). Jika tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang tua, wali, orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga, pengasuh anak, pendidik, tenaga kependidikan, aparat yang menangani perlindungan anak, atau dilakukan oleh lebih dari satu orang secara bersama-sama, pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana yang diatur pada ayat (1). Selain dikenai pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4), pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 80, Pasal 81, Pasal 81A, Pasal 82, dan Pasal 82A UU No. 17 Tahun 2016, telah ditetapkan PP No. 70 Tahun 2020. PP ini dimaksudkan untuk melindungi dan menjaga anak dari segala ancaman yang dapat menghambat pertumbuhan dan perkembangannya serta untuk memberikan efek jera kepada pelaku tindak pidana kekerasan seksual.

c. Restitusi dan Rehabilitasi bagi Anak Korban Kekerasan Seksual

UU No. 17 Tahun 2016 telah menerapkan konsep *restorative justice* atau

keadilan restoratif dan diversifikasi, yang telah disinkronisasikan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak). Ketentuan Pasal 1 angka 6 UU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak menyebutkan bahwa *“keadilan restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.”* Sedangkan dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa *“diversi adalah pengalihan penyelesaian perkara Anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana”*.

Keadilan restoratif dan diversifikasi yang dimaksudkan untuk menghindari dan menjauhkan anak dari proses peradilan sehingga dapat menghindari stigmatisasi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dan diharapkan anak dapat kembali ke dalam lingkungan sosial secara wajar. Proses tersebut harus bertujuan pada terciptanya keadilan restoratif, baik bagi anak maupun bagi korban. Keadilan restoratif merupakan suatu proses diversifikasi, yaitu semua pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu bersama-sama mengatasi masalah serta menciptakan suatu kewajiban untuk membuat segala sesuatunya menjadi lebih baik dengan

melibatkan korban, anak, dan masyarakat dalam mencari solusi untuk memperbaiki, rekonsiliasi, dan menenteramkan hati yang tidak berdasarkan pembalasan.³¹

Berdasarkan penjelasan 91 ayat (3) UU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, *“rehabilitasi sosial adalah proses kegiatan pemulihan secara terpadu, baik fisik, mental maupun sosial, agar anak, anak korban, dan/atau anak aksi dapat kembali melaksanakan fungsi sosial dalam kehidupan di masyarakat. Anak korban mempunyai hak untuk didampingi oleh orang tua dan atau orang yang dipercaya oleh anak tersebut untuk mendampinginya. Anak korban juga berhak atas:*³²

- 1) upaya rehabilitasi medis dan juga rehabilitasi sosial, baik di dalam lembaga maupun juga di luar lembaga; dan
- 2) jaminan untuk keselamatan, baik fisik, mental, maupun keselamatan sosial.

Di samping itu, ketentuan mengenai restitusi juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Restitusi bagi Anak Yang Menjadi Korban Tindak Pidana (PP No. 43 Tahun 2017). Ketentuan Pasal 1 angka 1 PP No. 43 Tahun 2017, menyebutkan *“restitusi adalah pembayaran*

³¹Penjelasan Umum UU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

³²Nurini Aprilianda, *Perlindungan Anak Korban Kekerasan Seksual Melalui Pendekatan Keadilan Restoratif*, dimuat dalam <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/354/272.htm>, diakses tanggal 9 September 2022.

ganti kerugian yang dibebankan kepada pelaku berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atas kerugian materil dan/atau immateriil yang diderita korban atau ahli warisnya.” Pasal 2 ayat (2) PP No. 43 Tahun 2017 menyebutkan anak yang berhak mendapatkan restitusi, yaitu anak berhadapan dengan hukum; anak korban eksploitasi ekonomi dan seksual; anak korban pornografi; anak korban penculikan, penjualan, atau perdagangan orang; anak korban kekerasan fisik atau psikis; dan anak korban kejahatan seksual.³³

Beberapa peraturan perundang-undangan juga telah mengatur mengenai restitusi terhadap anak sebagai korban kekerasan. Adapun perbandingan pengaturan mengenai restitusi terhadap anak korban kekerasan seksual yang terdapat dalam berbagai Undang-Undang sebagai berikut:

³³Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak, *Siaran Pers Kementerian PPPA Nomor: B- 234 /Set/Rokum/MP 01/11/2018 tentang Kebiri Pelaku Kekerasan Seksual Anak, Berikan Restitusi Bagi Anak Korban*, dimuat dalam <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/1969/kebiri-pelaku-kekerasan-seksual-anak-berikan-restitusi-bagi-anak-korban>, diakses tanggal 10 September 2022.

No	Perundang-undangan	Bentuk Restitusi
1.	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Ganti kerugian yang bersifat riil.
2.	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana	Ganti kerugian yang bersifat materiil.
3.	Undang-Undang 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.	Anak korban tindak pidana berhak mengajukan hak restitusi ke Pengadilan.
4.	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban	<ul style="list-style-type: none"> a. ganti kerugian atas kehilangan kekayaan; b. ganti kerugian atas penderitaan sebagai akibat tindak pidana; dan/atau c. penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis
5.	Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Restitusi Bagi Anak yang Menjadi Korban Tindak Pidana.	<ul style="list-style-type: none"> a. ganti kerugian atas kehilangan kekayaan; b. ganti kerugian atas penderitaan sebagai akibat tindak pidana; dan/atau c. penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis
6.	Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran HAM Berat.	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengembalian harta milik b. Pembayaran ganti kerugian untuk kehilangan atau penderitaan c. Penggantian biaya untuk tindakan tertentu.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak berdasarkan ketentuan UU No. 17 Tahun 2016 dilakukan untuk menghilangkan berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya segala bentuk kekerasan seksual terhadap anak dan berfungsi sebagai suatu tindakan preventif

dengan harapan dapat mencegah dan mengurangi tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak.

2. Pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual dilakukan melalui implementasi ketentuan UU No. 17 Tahun 2016, pemberatan sanksi pidana bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak, serta pemberian restitusi dan

rehabilitasi bagi anak korban kekerasan seksual. Untuk mewujudkan pemberian perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan seksual diperlukan komitmen dari para pemangku kepentingan untuk mengimplementasikan ketentuan dalam UU No. 17 Tahun 2016 secara optimal. Selain itu perlu ada penegakan hukum dan peran serta pihak terkait, seperti Pemerintah Pemerintah Daerah, KPAI, dan masyarakat.

B. Saran

1. Perlu ada kerja sama dan koordinasi lintas sektor dari seluruh pemangku kepentingan yang terkait agar masing-masing pihak mengetahui tugas dan wewenangnya dalam mewujudkan perlindungan khusus yang komprehensif bagi anak korban kekerasan seksual. Kerja sama dan koordinasi dari seluruh pemangku kepentingan juga diperlukan agar kasus kekerasan seksual terhadap anak dapat segera ditangani dengan tuntas dan optimal.
2. Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus aktif melakukan berbagai upaya pencegahan kekerasan seksual terhadap anak, termasuk menyosialisasikan buku seri pendidikan untuk orang tua mengenai pencegahan kekerasan seksual pada

anak dan meningkatkan peran Forum Anak Nasional untuk menjembatani komunikasi serta interaksi antara pemerintah dan anak-anak yang ada di seluruh Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. (*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran HAM Berat.

Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tindakan Kebiri Kimta, Pemasangan Alat Pendeteksi Elektronik, Rehabilitasi, Dan Pengumuman Identitas Pelaku Kekerasan Seksual Terhadap Anak.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Restitusi Bagi Anak Yang Menjadi Korban Tindak Pidana.

Buku

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Ke-8, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Atasasmita, Romli. *Kapita Selekata Hukum Pidana dan Kriminologi*. Bandung: Mandar Maju, 1995.

Hawari, Dadang. *Kekerasan Seksual Pada Anak*. Jakarta: UI Press, 2013.

Huraerah, Abu. *Kekerasan Terhadap Anak*. Bandung: Nuansa Cendekia, 2012.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, *Buku Panduan: Terminologi Perlindungan Anak dari Eksploitasi*. Jakarta: KPPA, 2019.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Buku Seri Pendidikan Orang Tua: Melindungi Anak dari Kekerasan Seksual*. Jakarta: Kemendikbud, 2017.

Saraswati, Rika. *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015.

Soesilo, R. *Kitab undang-undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia, 2013.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan-3, Depok: UI Press, 2014.

Journal

Aryani, Dian Ika. Nila Imtiyaz Elhada, *Kekerasan Terhadap Anak; Strategi Pencegahan dan Penanggulangannya*. Istighna: Jurnal Pemikiran dan Pendidikan Islam, Vol. 4, No, 2, Tahun 2021.

Hakiki, Shofiyul Fuad. *Eksplorasi Jasa Anak Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 dan Hukum Pidana Islam*. Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam, Vol. 2 No. 2, Tahun 2016.

Kusumowardhani, Reni. *Perspektif Psikoviktimologi dalam Pendampingan dan Perlindungan Anak Korban Kekerasan Seksual*. Egalita: Jurnal Kesetaraan dan Keadilan Gender UIN Malang, Vol.10 No.2, Tahun 2015.

Lewoleba, Kayus Kayowuan. Muhammad Helmi Fahrozi. *Studi Faktor-Faktor Terjadinya Tindak Pidana Kekerasan Seksual Pada Anak-Anak*. Jurnal Essensi Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Volume 2 No. 1 Bulan Juni Tahun 2020.

Laman

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

(KemenPPPA). *Proyeksi Data Kekerasan Periode Tahun 2022 dalam SIMFONI-PPA*. Dimuat dalam <https://kekerasan.kemenpppa.go.id/ringkasan>, diakses tanggal 19 Agustus 2022.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. *Siaran Pers Kementerian PPPA Nomor: B-234 /Set/Rokum/MP 01/1/2018 tentang Kebiri Pelaku Kekerasan Seksual Anak: Berikan Restitusi Bagi Anak Korban*. Dimuat dalam <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/1969/kebi-ri-pelaku-kekerasan-seksual-anak-berikan-restitusi-bagi-anak-korban>, diakses tanggal 10 September 2022.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), *Siaran Pers KPAI Catatan Pelanggaran Hak Anak Tahun 2021 dan Proyeksi Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Anak Tahun 2022*. Dimuat dalam <https://www.kpai.go.id/publikasi/catatan-pelanggaran-hak-anak-tahun-2021-dan-proyeksi-pengawasan-penyelenggaraan-perlindungan-anak-tahun-2022>, diakses tanggal 19 Agustus 2022.

Komnas Perempuan, *Executive Summary Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2021*. Dimuat dalam <https://komnasperempuan.go.id/download-file/816>, diakses tanggal 12 Agustus 2022.

Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP), Sexual Exploitation of Children. Dimuat dalam <https://ojjdp.ojp.gov/programs/sexual-exploitation-children>. diakses tanggal 13 September 2022.

Safitri, Erisca Melia. *Kenapa Anak Rentan Menjadi Korban Kekerasan*

Seksual?. Dimuat dalam <https://yayasanpulih.org/2020/08/kenapa-anak-rentan-menjadi-korban-kekerasan-seksual>, diakses tanggal 10 November 2022.

Surya, Davies. *Kasus Dugaan Kekerasan Seksual Tiga Anak di Luwu Timur Dihentikan, Kesaksian Korban 'Diabaikan' dan 'Seperti Menegaskan Percuma Laporan Polisi'*. Dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61539916>, diakses tanggal 10 November 2022.

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP IKLAN
DARI PERUSAHAAN PEMBIAYAAN YANG MENYESATKAN KONSUMEN**

***JURIDICAL REVIEW OF ADVERTISEMENTS
FROM FINANCING COMPANIES THAT ARE MISLEADING TO CONSUMERS***

Clara Indira Mutiasari
Alumnus Business Law Program
Podomoro University
*Korespondensi: claramutiasari@gmail.com

Abstrak

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan mengamanatkan bahwa kepentingan konsumen dan masyarakat perlu dilindungi. Otoritas Jasa Keuangan pun mengatur bahwa perusahaan pembiayaan harus memenuhi prinsip-prinsip perlindungan konsumen melalui keterbukaan dan transparansi informasi. Namun demikian masih ada perusahaan pembiayaan yang mengiklankan produk atas barang/jasanya yang membingungkan konsumen serta tidak adanya transparansi informasi dan berpotensi menyesatkan konsumen. Permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini yaitu bagaimana pengaturan mengenai iklan yang seharusnya diterapkan oleh perusahaan pembiayaan dalam mengiklankan produk atas barang/jasanya, begitu juga bagaimanakah konsekuensi hukum yang dapat dikenakan terhadap perusahaan pembiayaan apabila mengiklankan produk atas barang/jasa yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan permasalahan tersebut maka tulisan ini bertujuan untuk mendapatkan jawaban mengenai bagaimana mekanisme pengaturan periklanan perusahaan pembiayaan serta konsekuensi hukumnya. Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif yang bersifat deskriptif dan fokus kepada beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan. Berdasarkan pembahasan, saat ini pengaturan mengenai pedoman mengiklankan produk atas barang/jasa perusahaan pembiayaan terdapat di beberapa peraturan yaitu Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, POJK No. 35 Tahun 2018, POJK No. 6 Tahun 2022, SEOJK Nomor 12/SEOJK.07/2014 dan Pedoman Iklan Jasa Keuangan. Adapun konsekuensi hukum terhadap perusahaan pembiayaan yang mengiklankan barang/jasanya yang menyesatkan konsumen dapat berupa sanksi administratif seperti denda dan pencabutan izin usaha hingga sanksi pidana. Pengaturan mengenai iklan yang wajib diterapkan oleh perusahaan pembiayaan perlu disosialisasikan lebih lanjut kepada setiap perusahaan pembiayaan, sehingga perusahaan pembiayaan dapat melakukan *quality control* atas iklan sebelum dipublikasikan ke konsumen dan masyarakat.

Kata kunci: perusahaan pembiayaan, iklan, konsumen

Abstract

Law Number 21 of 2011 concerning the Financial Services Authority mandates that the interests of consumers and the public must be protected. The Financial Services Authority also stipulates that financing companies must comply with consumer protection principles through information disclosure and transparency. However, there are financing companies that advertise products for their goods/services which confuses consumers. There is no transparency of information and it has the potential to mislead consumers. The problem raised in this paper is how to regulate advertising that should be applied by financing companies in advertising products for their goods/services, as well as what legal consequences can be imposed on financing companies when advertising their goods/services products that are not following applicable regulations. Based on these problems, this paper aims to obtain answers to a number of those questions, which are on how the mechanism for regulating the advertising activities of the financing company and its legal consequences. This writing uses a normative juridical method that is descriptive and focuses on several legislation and implementing regulations. Based on the discussion, currently, the

regulations regarding guidelines for advertising finance company products are contained in several regulations, which are the Law on Consumer Protection, POJK No. 35 of 2018, POJK No. 6 of 2022, SEOJK Number 12/SEOJK.07/2014 and Financial Services Advertising Guidelines. The legal consequences for financing companies that advertise their goods/services which mislead the consumers can be in the form of administrative sanctions such as fines and revocation of business licenses up to criminal sanctions. Therefore, the regulation regarding advertisements that must be implemented by financing companies needs to be further socialized to each financing company, and financing companies can carry out quality control over their advertisements before publishing them to the consumers and the public.

Keywords:

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kebutuhan dan/atau keinginan seseorang yang semakin meningkat merupakan akibat dari pertumbuhan dunia yang tidak dapat dihindari. Meningkatnya perdagangan di skala nasional maupun internasional menuntut seseorang untuk memenuhi kebutuhan dan/atau keinginan tersebut. Sebagaimana Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang mengatur bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Upaya seseorang untuk memenuhi kebutuhan dan/atau keinginannya ini merupakan perwujudan dari Pasal 27 ayat (2) agar setiap orang bisa memiliki kehidupan yang layak. Namun perkembangan zaman yang semakin pesat tidaklah diimbangi dengan peningkatan ekonomi yang baik, sehingga tidak semua orang mampu untuk memenuhi kebutuhan bahkan keinginannya.

Sebagai akibat adanya ketidakmampuan dalam rangka memenuhi kebutuhannya yang dapat menurunkan daya beli masyarakat, lahirlah suatu konsep pembiayaan yang diharapkan mampu untuk berperan penting dalam pendistribusian dan pengalokasian sumber keuangan kepada masyarakat Indonesia, baik melalui penyediaan pembiayaan atas barang

dan/atau jasa produktif maupun konsumtif yang dibutuhkan oleh masyarakat sehingga diharapkan dapat meningkatkan aktivitas ekonomi dalam suatu masyarakat maka Pemerintah mendirikan perusahaan pembiayaan sebagai suatu badan usaha yang dapat menghimpun dana dan menyalurkannya kepada masyarakat¹ yang memiliki peranan dalam perekonomian nasional²

Perusahaan pembiayaan adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan barang dan/atau jasa³ yang melakukan sewa guna usaha, anjak piutang, pembiayaan konsumen, dan/atau usaha kartu kredit.⁴ Untuk mendukung usaha perusahaan pembiayaan agar produk-produknya dapat dikenali dan menarik konsumen, suatu perusahaan pembiayaan mempromosikan produk atas barang dan/atau jasanya melalui metode periklanan. Periklanan merupakan suatu cara dalam membuka komunikasi antara penjual dengan pembeli, sehingga keinginan penjual dan pembeli dapat terpenuhi dengan cara yang efisien dan efektif.⁵ Dengan kata lain, iklan merupakan sebuah sarana bagi konsumen agar dapat

¹Niko Ramadhani, *Lembaga Pembiayaan: Pengertian, Jenis, Fungsi dan Contohnya*, dimuat dalam <https://www.akseleran.co.id/blog/pengertian-lembaga-pembiayaan/>, diakses tanggal 8 Oktober 2022.

²Penjelasan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 35 /POJK.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan.

³Pasal 1 Angka 1 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 35 /POJK.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan.

⁴Otoritas Jasa Keuangan, *Perusahaan Pembiayaan*, dimuat dalam <https://sikapiuangmu.ojk.go.id/FrontEnd/CMS/Article/257>, diakses tanggal 8 Agustus 2022.

⁵Basu Swastha. *Manajemen Pemasaran*. Jakarta: Liberty, 2002, hal. 248.

mengetahui barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha *in casu* pengiklan, karena konsumen memiliki hak, khususnya hak untuk mendapat informasi dan hak untuk memilih.⁶

Dalam mengiklankan produknya, perusahaan pembiayaan haruslah jelas, akurat, benar, mudah diakses, dan tidak berpotensi menyesatkan Konsumen,⁷ karena konsumen memiliki hak untuk mendapatkan informasi yang akurat dan jelas serta tidak menyesatkan. Iklan yang mengandung informasi benar serta bertanggung jawab dapat membantu konsumen dalam menentukan pilihan yang tepat atas produk, yang berarti bahwa konsumen dapat memilih produk barang dan/atau jasa yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.⁸ Otoritas Jasa Keuangan (untuk selanjutnya disebut OJK) menemukan masih banyak lembaga jasa keuangan yang melanggar ketentuan periklanan. Diketahui sejak bulan Januari 2019 hingga bulan September 2020, dari 10.361 iklan, sebanyak 3.224 iklan diantaranya melanggar ketentuan.⁹ OJK

memantau bahwa sebanyak 31% lembaga jasa keuangan melanggar ketentuan seperti iklan yang tidak jelas, iklan yang blur, menyesatkan, serta menggunakan kata superlatif yang tidak sesuai ketentuan dan juga tidak akurat.¹⁰ Selain itu, berdasarkan jenis pelanggarannya OJK mencatat sebanyak 94% merupakan iklan yang tidak jelas, 5% diantaranya menyesatkan dan 1% diantaranya tidak akurat.

Perusahaan pembiayaan yang mengedarkan iklan yang tidak jelas, blur, tidak jujur, serta berpotensi menyesatkan konsumen dapat melanggar prinsip perlindungan konsumen yang berlaku di Indonesia. Sebagaimana dinyatakan bahwa Indonesia merupakan Negara hukum kesejahteraan memiliki cita-cita yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang mana salah satu bentuk nyatanya adalah melindungi seluruh warganya dari perbuatan buruk yang dapat merugikan masyarakat. Oleh karena itu dibentuklah Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU tentang Perlindungan Konsumen) untuk melahirkan pelaku usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa yang berkualitas¹¹ serta melindungi warga Negara yang dalam hal ini berperan sebagai konsumen dari tindakan

⁶Rizky Novyan Putra, *Perlindungan Hukum Bagi Pihak Konsumen Dari Tampilan Iklan Suatu Produk Yang Menyesatkan dan Mengelabui*, Universitas Islam Indonesia: Jurnal Business Law Review, Vol. 2, 2013, hal. 22.

⁷Pasal 16 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁸Putri Utami Dian Safitri, *Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Konsumen Atas Iklan Produk Kosmetik Yang Menyesatkan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 18, No. 4, Desember 2021, hal. 544.

⁹Aziz Rahardyan, *OJK Catat 3.224 Iklan Lembaga Jasa Keuangan Langgar Ketentuan*, dimuat dalam <https://finansial.bisnis.com/read/20201117/90/131>

8696/ojk-catat-3224-iklan-lembaga-jasa-keuangan-langgar-ketentuan, diakses tanggal 13 Agustus 2022.

¹⁰*Ibid.*

¹¹Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

curang pelaku usaha yang dapat merugikan masyarakat.¹²

Tindak curang pelaku usaha yang dapat merugikan konsumen ini merupakan akibat ketidakseimbangan kedudukan pelaku usaha dengan konsumen. Secara ekonomi, pelaku usaha memiliki kedudukan yang lebih tinggi sedangkan konsumen memiliki kedudukan yang lebih rendah. Ketidakseimbangan ini menyebabkan kedudukan konsumen menjadi lemah, di sisi lain terdapat faktor-faktor penyebab lemahnya kedudukan konsumen yaitu (i) politik pembangunan dan ekonomi seringkali lebih memberikan keleluasaan bagi pelaku usaha yang berupa pelanggaran hukum dan penerapan hukum; (ii) putusan pengadilan yang tidak konsisten, yang seringkali memutuskan hal yang berbeda dalam kasus yang sama; (iii) sistem hukum yang berlaku belum sepenuhnya menggali dan merumuskan kebijakan untuk melindungi konsumen; dan (iv) Tertariknya berbagai kepentingan antar pelaku ekonomi yang bukan konsumen dimana pelaku ekonomi tersebut memiliki akses yang kuat di berbagai lini termasuk mengambil keputusan.¹³

Adanya ketidakseimbangan kedudukan konsumen dengan pelaku usaha

memunculkan suatu permasalahan hukum yang menarik untuk dikaji lebih lanjut yakni apakah sudah ada peraturan yang mengatur secara spesifik mengenai tata cara mengiklankan produk atas barang dan/atau jasa khususnya bagi perusahaan pembiayaan agar dapat diterapkan oleh pelaku usaha dalam mengiklankan produknya. Terkait dengan hal tersebut, menjadi menarik ditelaah bagaimana pengaturan periklanan produk atas barang/atau jasa bagi perusahaan pembiayaan dan bagaimana akibat hukum yang dapat dikenakan terhadap pelaku usaha yang mengiklankan produk barang dan/atau jasanya secara tidak jujur, tidak jelas, dan berpotensi menyesatkan konsumen.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimana pengaturan bagi perusahaan pembiayaan dalam mengiklankan barang dan/atau jasanya yang sesuai dengan peraturan perlindungan konsumen?
2. Bagaimana konsekuensi hukumnya atas iklan yang menyesatkan konsumen?

C. Tujuan

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui mekanisme perusahaan pembiayaan dalam mengiklankan produknya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan perlindungan

¹²Syam, M., Ismansyah, I., Azheri, B., & Hasbi, M. *Consumer Protection Enforcement Law Characteristics on Civil Law Aspects in Indonesia*, Linguistics and Culture Review, Vol. 5, No. S2, Desember 2021, hal. 1472.

¹³Siahaan, N. H. T., Sudirman, A., & Nugroho, Y. W, dalam Syam, M., Ismansyah, I., Azheri, B., & Hasbi, M. *Consumer Protection Enforcement Law Characteristics on Civil Law Aspects in Indonesia*, Linguistics and Culture Review, Vol. 5, No. S2, Desember 2021, hal 1474.

konsumen di Indonesia dan mengetahui konsekuensi hukum atas iklan yang menyesatkan konsumen.

D. Metode Penulisan

Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif yang mana penelitian ini menguraikan masalah hukum dan menganalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dalam rangka memperoleh data-data yang diperlukan untuk penulisan jurnal ini, Penulis telah mengumpulkan beberapa sumber bacaan yang diantaranya adalah buku, jurnal, hasil penelitian, dan sumber lainnya yang memiliki kaitan referensi. Selain itu, Penulis juga mengumpulkan artikel berita dari situs media online yang berkaitan dengan topik bahasan. Penelitian ini bersifat deskriptif yang fokus kepada beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 35/POJK.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan; Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan, Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/SEOJK.07/2014 tentang Penyampaian Informasi dalam rangka Pemasaran Produk dan Pedoman Iklan Otoritas Jasa Keuangan.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Perusahaan Pembiayaan

Perusahaan pembiayaan dahulu dikenal dengan sebutan *leasing* merupakan bagian dari lembaga pembiayaan.¹⁴ Lembaga pembiayaan atau disebut juga sebagai lembaga keuangan adalah lembaga yang melaksanakan kegiatan di sektor perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.¹⁵ Lembaga pembiayaan diartikan sebagai badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan dalam bentuk penyediaan dana atau barang modal sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai lembaga pembiayaan.¹⁶ Lembaga pembiayaan terbagi menjadi 3 (tiga) sektor, yakni (1) perusahaan pembiayaan; (2) perusahaan modal ventura; (3) perusahaan pembiayaan infrastruktur.¹⁷ Adapun produk lembaga pembiayaan adalah (1) sewa guna usaha (*leasing*); (2) pembiayaan konsumen (*consumer finance*); (3) anjak piutang (*factoring*); (4) usaha kartu kredit (*credit card*).¹⁸

¹⁴Otoritas Jasa Keuangan, *Buku 5 Lembaga Pembiayaan Seri Literasi Keuangan Perguruan Tinggi*, Jakarta: Dewan Komisiner Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Otoritas Jasa Keuangan, 2019, hal. 22.

¹⁵Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

¹⁶Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

¹⁷Otoritas Jasa Keuangan, *Buku 5 Lembaga Pembiayaan Seri Literasi Keuangan Perguruan Tinggi*, hal. 22.

¹⁸Otoritas Jasa Keuangan, *Sektor Lembaga Pembiayaan*, dimuat dalam <https://sikapiuangmu.ojk.go.id/FrontEnd/CMS/Artikel/51>, diakses pada 12 November 2022.

Perusahaan pembiayaan adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan barang dan/atau jasa.¹⁹ Dalam menjalankan usahanya, perusahaan pembiayaan memiliki kegiatan yang meliputi (1) pembiayaan investasi; (2) pembiayaan modal kerja; (3) pembiayaan multiguna; dan/atau (4) kegiatan usaha pembiayaan lain berdasarkan persetujuan OJK. Selain itu, perusahaan pembiayaan juga dapat melakukan kegiatan usaha *operating lease*, dan/atau kegiatan usaha berbasis imbal jasa (*fee*) sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.²⁰

Berdasarkan pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa perusahaan pembiayaan merupakan salah satu sektor lembaga pembiayaan dan merupakan salah satu lembaga jasa keuangan yang diawasi oleh OJK yang usahanya adalah pembiayaan atas barang dan/atau jasa.

2. Iklan

Iklan merupakan segala bentuk pembayaran, presentasi non-pribadi, promosi ide, barang, atau jasa oleh sponsor tertentu (*any paid form non-personal presentation promotion of ideas, goods, or services by an identified sponsor.*)²¹ Iklan juga diartikan sebagai pesan non-pribadi, satu arah,

terencana yang dibayar oleh sponsor yang teridentifikasi dan disebarluaskan ke khalayak luas untuk mempengaruhi sikap dan perilaku mereka (*non-personal, one-way, planned messages paid for by an identified sponsor and disseminated to a broad audience in order to influence their attitudes and behaviour*).²² Oleh karena itu, iklan dapat diartikan sebagai suatu bentuk pesan yang sifatnya umum dan terencana untuk disebarluaskan ke khalayak luas dalam mempromosikan ide; barang; atau jasa oleh sponsor tertentu ke khalayak luas untuk memengaruhi perilaku konsumen.

UU tentang Perlindungan Konsumen mengartikan iklan sebagai promosi yang merupakan kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.²³ Promosi merupakan suatu kegiatan penyebarluasan atau pengenalan atas informasi barang dan/atau jasa yang bertujuan untuk menarik minat daya beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan/atau sedang diperdagangkan.²⁴ Sedangkan berdasarkan Pedoman Iklan Jasa Keuangan, iklan merupakan suatu bentuk komunikasi melalui

¹⁹Pasal 1 Angka 1 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 35 /POJK.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan.

²⁰Otoritas Jasa Keuangan, *Buku 5 Lembaga Pembiayaan Seri Literasi Keuangan Perguruan Tinggi*, hal. 46.

²¹Kotler, P., Armstrong, G., *Principles of Marketing*, New Jersey: Prentice Hall, 2001, hal. 436.

²²T. Duncan, *IMC Using Advertising & Promotion to Build Brands*, New York: McGraw-Hill Companies, 2002, hal. 7.

²³Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

²⁴Shenis Purnhayati, *Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Terhadap Makanan Kemasan Tanpa Menyertakan Label Komposisi Kandungan*, Surabaya: Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara, 2020.

media mengenai produk dan/atau layanan jasa keuangan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.²⁵

Pelaku usaha dapat mempromosikan iklannya melalui berbagai media iklan. Media iklan adalah sarana komunikasi untuk menyampaikan informasi tentang produk dan/atau layanan kepada konsumen dan/atau masyarakat.²⁶ Yang merupakan media antara lain adalah media massa cetak²⁷; media elektronik²⁸; media digital²⁹; media luar griya³⁰; dan media promosi³¹.

²⁵Otoritas Jasa Keuangan, *Pedoman Iklan Jasa Keuangan*, Perubahan Ketiga, Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Oktober 2020, hal. 12.

²⁶*Ibid.*, 13.

²⁷Berdasarkan Pedoman Iklan Jasa Keuangan, Perubahan Ketiga, Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Oktober 2020, hal.12, media massa cetak adalah sarana media massa yang dicetak dan diterbitkan secara berkala seperti surat kabar dan majalah.

²⁸Berdasarkan Pedoman Iklan Jasa Keuangan, Perubahan Ketiga, Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Oktober 2020, hal.12, media elektronik adalah sarana media massa yang mempergunakan alat-alat elektronik modern, misal: radio, televisi, film, dan bioskop.

²⁹Berdasarkan Pedoman Iklan Jasa Keuangan, Perubahan Ketiga, Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Oktober 2020, hal.13, media digital adalah media yang digunakan untuk menyimpan, memancarkan serta menerima informasi yang terdigitalisasi, misal: media sosial, media daring, dan ATM

Berdasarkan Pedoman Iklan Jasa Keuangan, Perubahan Ketiga, Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Oktober 2020, hal.13, Media Luar Griya adalah segala media visual yang berada di luar lingkungan rumah tangga dan memuat pesan periklanan, misal: papan iklan raksasa di jalan raya, poster di dinding bangunan, panel di bandara, terminal bus, atau kendaraan, hingga stiker di tempat-tempat umum lainnya, di dalam ataupun di luar bangunan.

Iklan sebagai sarana untuk menarik minat konsumen inilah yang harus diperhatikan baik oleh pemerintah, pelaku usaha hingga konsumen sendiri. Dalam mengiklankan suatu barang dan/atau jasa, pelaku usaha dilarang untuk mempromosikan atau membuat suatu pernyataan yang menyesatkan mengenai³²: (i) harga atau tarif barang dan/atau jasa tersebut; (ii) kegunaan atas barang dan/atau jasa; (iii) kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa; (iv) tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan; (v) bahaya penggunaan barang dan/atau jasa. Pengaturan tersebut merupakan bukti nyata bahwa dalam mengiklankan suatu barang dan/atau jasa, pelaku usaha haruslah memberikan informasi yang jujur, akurat, jelas dan tidak menyesatkan.

Informasi akurat yaitu informasi berdasarkan kejelasan sumber yang sifatnya kuantitatif maupun kualitatif. Jadi informasi akurat yang disediakan dalam iklan merupakan informasi yang memiliki sumber kredibel. Informasi jujur yaitu informasi yang sesuai dengan keadaan sebenarnya. Pelaku usaha dalam menyampaikan informasi dilarang melebih-lebihkan dan/atau

³¹Berdasarkan Pedoman Iklan Jasa Keuangan, Perubahan Ketiga, Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Oktober 2020, hal.13, media promosi adalah media yang dicetak dalam rangka promosi penjualan produk secara langsung kepada konsumen dan masyarakat, misal: brosur, flyer, pamflet, souvenir, kalender, block note, dan lain-lain.

³²Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

mengurangi informasi atas suatu produk dan/atau jasa karena informasi harus apa adanya. Informasi jelas artinya informasi disampaikan secara lengkap mengenai biaya; manfaatl risiko; serta syarat dan ketentuan yang ada, dan informasi tidak menyesatkan maksudnya adalah bahwa informasi yang tidak menimbulkan perbedaan penafsiran antara konsumen dengan pelaku usaha atas ketentuan yang ada.³³

3. Perlindungan Konsumen

Konsumen menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring adalah pemakai barang hasil produksi, sedangkan UU tentang Perlindungan Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.³⁴

Perlindungan konsumen secara harafiah merupakan suatu cara untuk melindungi konsumen dari kerugian atas produk yang dijual oleh para penjual di masyarakat. Menurut Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan (untuk selanjutnya disebut sebagai POJK No. 6 Tahun 2022), perlindungan konsumen merupakan upaya

untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman atas produk dan/atau layanan yang akan digunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen dan/atau masyarakat, dan upaya memberikan kepastian hukum untuk melindungi konsumen dalam pemenuhan hak dan kewajiban konsumen di sektor jasa keuangan.

UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur hak-hak konsumen, diantaranya adalah:

- a.hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b.hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c.hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d.hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e.hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g.hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h.hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak

³³Otoritas Jasa Keuangan, *Pedoman Iklan Jasa Keuangan*, Perubahan Ketiga, Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Oktober 2020, hal.13.

³⁴Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak-hak konsumen yang diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen sebagaimana telah diuraikan di atas merupakan bentuk pengejawantahan tanggung jawab pemerintah untuk meningkatkan kesadaran konsumen akan hak-haknya dalam aktivitas bisnis yang terjadi di masyarakat. Kurangnya kesadaran konsumen akan hak-haknya merupakan faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen yang diakibatkan oleh rendahnya pendidikan konsumen.³⁵ Oleh karena itu, UU tentang Perlindungan Konsumen menyediakan perlindungan untuk konsumen dan juga menyeimbangkan minat bisnis di tengah-tengah pasar yang kompetitif untuk menciptakan ekonomi yang berkelanjutan, yang disebutkan oleh United Nations Conference on Trade and Development adalah "*Law of the Republic of Indonesia No. 8/1999 on Consumer Protection provides protection to consumers and also a balance in business interest in the good competitive market for a sustainable economy.*"³⁶

Terdapat 4 (empat) aspek yang diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen yaitu: (i) perjanjian; (ii) label; (iii) iklan; (iv)

³⁵Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

³⁶United Nations Conference on Trade and Development, *Voluntary peer review of consumer protection law and policy: Indonesia*, Geneva: United Nations, 2019.

praktik persaingan tidak sehat.³⁷ Terkait dengan perjanjian, UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur larangan³⁸ dan batasan-batasan³⁹ atas klausula baku yang dapat digunakan oleh pelaku usaha dalam perjanjian dengan konsumen, sehingga apabila dalam implementasinya terdapat klausula baku yang bertentangan dengan UU tentang Perlindungan Konsumen maka dinyatakan batal demi hukum. Larangan ini dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan asas kebebasan berkontrak.⁴⁰ Selain itu, UU tentang Perlindungan Konsumen juga mengatur mengenai penggunaan label atas produk dimana pelaku usaha wajib menyatakan informasi atas barang dan/atau jasa dalam label yang sesuai dengan kondisi kenyataan barang dan/atau jasa tersebut.

Selanjutnya terkait dengan aspek ketiga yaitu iklan, UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur larangan bagi pelaku usaha dalam mengiklankan produknya secara

³⁷Sareeya Galasintu, Chanakant Loveera, *Consumer Rights in ASEAN*, Bangkok: Kasetsart Journal of Social Sciences, Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Vol. 43 No. 3, 2021.

³⁸Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur larangan pencantuman klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

³⁹Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur batasan-batasan bagi pelaku usaha dalam mencantumkan klausula baku dalam perjanjian dengan konsumen.

⁴⁰Penjelasan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

tidak benar⁴¹ dan menyesatkan⁴² seperti iklan yang mengelabui konsumen mengenai kualitas; kuantitas atas barang dan/atau jasa.⁴³ Aspek yang keempat yaitu praktek persaingan tidak sehat, maksudnya adalah bahwa UU tentang Perlindungan Konsumen mendorong lahirnya pelaku usaha yang tangguh dalam menghadapi persaingan yang sehat melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.⁴⁴Keempat aspek yang diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen ini guna melindungi kepentingan konsumen selaku pembeli agar dapat menghasilkan keamanan dan mencegah terjadinya kerugian-kerugian bagi pihak pembeli selaku konsumen serta mencegah penjual untuk tidak melakukan ketentuan yang dilarang dalam hukum.⁴⁵

B. Analisis

1. Pengaturan Bagi Perusahaan Pembiayaan dalam Mengiklankan Barang dan/atau Jasanya yang Sesuai dengan Peraturan Perlindungan Konsumen

Perusahaan pembiayaan wajib memerhatikan perlindungan konsumen. OJK

sebagai lembaga yang mengawasi perusahaan pembiayaan, berwenang untuk melakukan pengawasan, dan tindakan lainnya⁴⁶ terkait dengan perlindungan bagi konsumen pembiayaan. Perlindungan bagi konsumen dapat diawali dengan memberikan pengawasan yang tepat terhadap barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha, kualitas dan mutu serta manfaat atas barang dan/atau jasa tersebut.⁴⁷ Menurut kalangan ekonom bahwa standar periklanan mengandung 5 elemen yang salah satunya adalah:⁴⁸

Dalam proses pembuatan iklan terjadi pula proses identifikasi sponsor, iklan tidak hanya menampilkan pesan mengenai kehebatan produk yang ditawarkan melainkan juga menyampaikan pesan supaya konsumen mengetahui produsen dari produk tersebut sehingga maksud yang terkandung dari semua iklan yang dibuat adalah untuk membujuk atau mempengaruhi konsumen untuk melakukan suatu kegiatan yang dirancang sedemikian rupa sampai dapat mempengaruhi konsumen untuk menggunakan produk tersebut.

Oleh karena dalam suatu iklan terdapat maksud yang terkandung untuk memengaruhi konsumen, iklan yang dibuat dan diedarkan kepada konsumen dan

⁴¹Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁴²Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁴³Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁴⁴Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁴⁵Puteri Asyifa Octavia Apandy, Melawati, Panji Adam, *Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Jual Beli*, Bandung: Jurnal Manajemen dan Bisnis, Vol. 3, No. 1, Juli 2021, hal. 15-16.

⁴⁶Pasal 9 huruf c Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

⁴⁷Moh. Zainol Arief, *Perlindungan Konsumen dari Iklan Sabun yang Menyesatkan Konsumen*, Jurnal Jendela Hukum Fakultas Hukum UNIJA, Vol. 6, No. 1, April 2019 hal. 42.

⁴⁸H. Taufik Simatupang, dalam Khotbatul Laila, *Perlindungan Hukum terhadap Konsumen atas Iklan yang Melanggar Tata Cara Periklanan*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.8, No.1, Juni 2017, hal. 65.

masyarakat haruslah mengikuti peraturan dan pedoman yang berlaku.

1.1 Dalam Perspektif UU tentang Perlindungan Konsumen

Pasal 9 UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur larangan bagi pelaku usaha dalam mempromosikan; menawarkan; dan mengiklankan atas suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan/atau seolah-olah: (i) barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu; (ii) barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru; (iii) barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu; (iv) barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi; (v) barang dan/atau jasa tersebut tersedia; (vi) barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi; (vii) barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu; (viii) barang tersebut berasal dari daerah tertentu; (ix) secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain; (x) menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap; (xi) menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Selain larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU tentang Perlindungan Konsumen di atas, pelaku usaha juga dilarang untuk menawarkan; mengiklankan; mempromosikan; atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:⁴⁹ (i) harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa; (ii) kegunaan suatu barang dan/atau jasa; (iii) kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa; (iv) tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan; (v) bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Tidak hanya larangan mengenai substansi atas iklan terkait dengan barang dan/atau jasa, UU tentang Perlindungan Konsumen juga mengatur larangan secara khusus tentang larangan dalam produksi iklan, yaitu pelaku usaha dilarang memproduksi iklan yang: (i) mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa; (ii) mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa; (iii) memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa; (iv) tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa; (v) mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan; (vi) melanggar etika dan/atau ketentuan

⁴⁹Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

1.2 Dalam Perspektif POJK No. 6 Tahun 2022

Dalam menyediakan informasi⁵⁰ tentang barang dan/atau jasa, pelaku usaha diwajibkan untuk memberikan informasi yang jelas; akurat; benar; mudah diakses; serta tidak berpotensi menyesatkan konsumen.⁵¹ Pelaku usaha wajib untuk menggunakan istilah; frasa; dan/atau kalimat sederhana dalam Bahasa Indonesia yang dapat dimengerti dengan mudah oleh konsumen dalam mengiklankan barang dan/atau jasanya.⁵² Hal ini dimaksudkan agar setiap konsumen dapat memahami maksud dan tujuan atas barang dan/atau jasa yang diiklankan sehingga tidak membingungkan konsumen dan menimbulkan multitafsir.

Pelaku usaha juga wajib untuk menggunakan tulisan; huruf; simbol; diagram; serta tanda yang dapat dibaca dan dimengerti oleh konsumen dan memberikan penjelasan atas tulisan; huruf; simbol; diagram; serta tanda yang belum dipahami oleh konsumen⁵³,

⁵⁰Berdasarkan penjelasan Pasal 16 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan, informasi yang dimaksud antara lain: (a) manfaat yang dapat diperoleh; (b) biaya yang harus dibayarkan; (c) risiko yang mungkin harus ditanggung; (d) hak yang dapat diperoleh; (e) kewajiban yang harus dipenuhi; (f) persyaratan dan tata cara yang harus dipenuhi; dan (g) jenis akad yang dapat disepakati.

⁵¹Pasal 16 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁵²Pasal 16 ayat (2) POJK Tahun 2022

⁵³Pasal 16 ayat (3) dan (4) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022

sehingga konsumen tidaklah kesulitan untuk memahami tulisan; huruf; simbol; diagram; serta tanda yang terkandung dalam iklan. Dalam hal iklan barang dan/atau jasa akan digunakan oleh konsumen negara asing maka pelaku usaha wajib membuat iklan secara bilingual yakni menggunakan Bahasa Indonesia dan wajib disandingkan dengan bahasa asing.⁵⁴

Selain itu, dalam menawarkan; mengiklankan; mempromosikan barang dan/atau jasa, pelaku usaha wajib mencantumkan dan/atau menyebutkan: (i) nama dan/atau logo pelaku usaha; (ii) pernyataan bahwa pelaku usaha berizin dan diawasi oleh OJK. Pengaturan ini terdapat pengecualian yaitu apabila pelaku usaha adalah perorangan yang terdaftar di OJK maka wajib menginformasikan pernyataan berizin dan diawasi oleh OJK pada penawaran dan promosi produk tanpa adanya nama dan/atau logo pelaku usaha perorangan. Pelaku usaha tidak perlu untuk mencantumkan logo OJK dalam penawaran barang dan/atau jasanya.⁵⁵

1.3 Dalam Perspektif Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/SEOJK.07/2014 tentang Penyampaian Informasi dalam

tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁵⁴Pasal 16 ayat (5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁵⁵Pasal 21 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

rangka Pemasaran Produk dan/atau Layanan Jasa Keuangan dan Pedoman Iklan Otoritas Jasa Keuangan

Pelaku usaha wajib untuk menyediakan dan juga menyampaikan informasi mengenai barang dan/atau jasa secara:⁵⁶

- a. akurat berdasarkan kejelasan referensi yang digunakan oleh pelaku usaha pada saat pelaku usaha menyampaikan informasi barang dan/atau jasa yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif;
- b. jujur berdasarkan informasi yang sebenarnya tentang manfaat, biaya, dan risiko dari setiap produk dan/atau layanan;
- c. jelas berdasarkan informasi yang lengkap atas manfaat, biaya, dan risiko termasuk melakukan konfirmasi kepada konsumen dan/atau masyarakat atas penjelasan yang diberikan;⁵⁷
- d. tidak menyesatkan sehingga tidak menimbulkan perbedaan penafsiran.

Oleh karena itu, pelaku usaha wajib untuk menyediakan informasi atas barang

dan/atau jasa dengan ketentuan sebagaimana dimaksud di atas pada saat kegiatan pemasaran barang dan/atau jasa, pada saat membuat perjanjian dengan konsumen dan/atau masyarakat dan juga dalam ringkasan informasi barang dan/atau jasa.

Terhadap informasi sebagaimana dimaksud pada keempat poin di atas, pelaku usaha wajib memenuhi beberapa ketentuan yang telah diatur oleh OJK, diantaranya adalah:

- a. pelaku usaha wajib menyampaikan informasi akurat atas iklan dengan memenuhi hal-hal sebagai berikut:
 - i. Penggunaan kata superlatif dalam iklan (misalnya: “paling”, “satu-satunya”, kata berawalan “top”), wajib mencantumkan bukti atau sumber referensi yang dapat dipertanggungjawabkan kredibilitasnya.⁵⁸
 - ii. Penggunaan kinerja masa lalu dan proyeksi kinerja dalam iklan haruslah menyatakan bahwa kinerja masa lalu yang dijadikan dasar patokan bukan mengindikasikan proyeksi kinerja, dan terhadap informasi terkait proyeksi kinerja hanya dapat digunakan dalam Iklan jika sesuai dan memiliki dasar pijakan yang kuat untuk ditampilkan agar tidak menyesatkan dan mencantumkan

⁵⁶Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/SEOJK.07/2014 tentang Penyampaian Informasi dalam rangka Pemasaran Produk dan/atau Layanan Jasa Keuangan, hal. 2-3.

⁵⁷Berdasarkan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/SEOJK.07/2014 tentang Penyampaian Informasi dalam rangka Pemasaran Produk dan/atau Layanan Jasa Keuangan, Konfirmasi Konsumen dan/atau masyarakat atas penjelasan yang telah diberikan oleh PUJK tersebut dilakukan dengan menandatangani pernyataan pada saat membuat perjanjian atau bukti lain yang menyatakan persetujuan konfirmasi, antara Konsumen dan/atau masyarakat dengan PUJK. Informasi mengenai produk dan/atau layanan yang jelas juga memperhatikan ketentuan yang berdasarkan prinsip syariah.

⁵⁸Otoritas Jasa Keuangan, *Pedoman Iklan Jasa Keuangan*, Perubahan Ketiga, Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Oktober 2020, hal. 14-26.

disclaimer bahwa proyeksi kinerja itu tidak dijamin pasti akan tercapai.⁵⁹

- iii. Terhadap iklan yang menggunakan data riset wajib menyebutkan sumber data yang kredibel dan independen.⁶⁰

b. pelaku usaha wajib menyampaikan informasi dengan jelas atas iklan dengan memenuhi hal-hal sebagai berikut:

- i. menggunakan bahasa yang mudah dipahami oleh konsumen dan/atau masyarakat;⁶¹
- ii. syarat dan ketentuan khusus yang berlaku atas barang dan/atau jasa yang diiklankan wajib dicantumkan dalam iklan, yang dapat dicantumkan dalam bentuk tautan, kode QR, atau kontak khusus yang langsung menuju informasi tersebut;⁶²
- iii. mencantumkan pernyataan bahwa pelaku usaha berizin dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan;⁶³
- iv. terhadap barang dan/atau jasa berdasarkan prinsip syariah wajib mencantumkan logo dan/atau nama yang menunjukkan bahwa barang dan/atau jasa tersebut syariah;⁶⁴
- v. menggunakan tanda asterisk (*) untuk menunjukkan bahwa ada penjelasan lebih lanjut dan harus disertai dengan informasi dimana

konsumen dapat melihat informasi tersebut.⁶⁵

- vi. terhadap iklan yang menjanjikan pengembalian uang kepada konsumen atas pembelian suatu produk dan/atau penggunaan layanan maka syarat pengembalian uang tersebut harus dinyatakan secara jelas dan lengkap;⁶⁶
- vii. jika iklan menjanjikan suatu hadiah, baik hadiah langsung, undian, maupun sayembara dilarang menyatakan “*selama persediaan masih ada*” atau kata-kata lain yang bermakna sama.⁶⁷

c. pelaku usaha wajib menyampaikan informasi yang tidak menyesatkan dalam iklan dengan memenuhi hal-hal sebagai berikut:

- i. iklan yang mencantumkan kata “gratis”, “free” atau kata lain yang memiliki makna yang sama, apabila janji yang diberikan bisa diperoleh tanpa didahului dengan upaya tertentu oleh konsumen;⁶⁸
- ii. iklan tidak boleh menggunakan kata yang berlebihan, seperti “aman”, “tidak mengandung risiko” ataupun kata lain yang dapat menyesatkan konsumen;⁶⁹
- iii. terhadap iklan yang menggunakan testimoni konsumen maka pelaku

⁵⁹*Ibid.*, hal. 27-35.

⁶⁰*Ibid.*, hal. 36-43.

⁶¹*Ibid.*, hal. 44-46.

⁶²*Ibid.*, hal. 47-56.

⁶³Pasal 21 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan

⁶⁴Otoritas Jasa Keuangan, *Pedoman Iklan Jasa Keuangan*, hal. 63-69.

⁶⁵*Ibid.*, hal. 70-72.

⁶⁶*Ibid.*, hal. 73-78.

⁶⁷*Ibid.*, hal. 79.

⁶⁸*Ibid.*, hal. 83-85.

⁶⁹*Ibid.*, hal. 86-89.

usaha wajib memperoleh persetujuan tertulis terlebih dahulu dari konsumen yang berkaitan;⁷⁰

- iv. iklan harus menyesuaikan dengan proses yang sesuai prosedur dan penawaran yang tidak menyesatkan;⁷¹
- v. iklan tidak boleh menggunakan pemeran pejabat negara, tokoh agama, dan anak dibawah usia 7 (tujuh) tahun tanpa didampingi dengan orang dewasa;⁷²
- vi. iklan tidak boleh merendahkan atau melecehkan produk, layanan, industri, dan/atau pihak lain baik secara implisit maupun eksplisit, dan dilarang untuk meniru iklan lain;⁷³
- vii. iklan dilarang menggunakan istilah yang tidak sesuai dengan karakteristik industrinya;⁷⁴
- viii. tidak boleh ada klaim halal dalam iklan kecuali bagi barang dan/atau jasa yang sudah melewati proses persetujuan produk sesuai prinsip syariah;⁷⁵
- ix. iklan barang dan/atau jasa tidak boleh semata-mata berdasarkan hadiah/bonus/poin, tanpa memberikan penjelasan memadai terkait manfaat produk.⁷⁶

Dengan demikian, pelaku usaha wajib untuk memenuhi seluruh ketentuan yang

telah diatur oleh OJK dalam mengiklankan produk atas barang dan/atau jasanya sehingga iklan yang disampaikan kepada konsumen dan masyarakat tidak melanggar ketentuan yang berlaku. Konsumen juga dapat memahami iklan dengan rinci sebelum membeli produk yang dijual oleh pelaku usaha. Berdasarkan penjabaran di atas, terdapat tiga peraturan perundang-undangan serta pedoman yang mengatur mengenai aturan mengiklankan barang dan/atau jasa bagi perusahaan pembiayaan. Apabila dicermati dengan seksama, terlihat jelas bahwa UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur secara umum bagaimana mengiklankan barang dan/atau jasa yang benar, jelas dan tidak menyesatkan konsumen. Hal ini diatur demikian karena UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur bagi seluruh pelaku usaha, sehingga tidak terbatas pada perusahaan pembiayaan. Oleh karena itu, OJK selaku lembaga yang mengawasi perusahaan pembiayaan menerbitkan aturan dan pedoman yang berfungsi sebagai tindak lanjut dari UU tentang Perlindungan Konsumen.

Dari penjabaran tersebut, setidaknya terdapat beberapa kesamaan yaitu bahwa iklan harus menyediakan informasi yang benar, jelas, mudah dipahami, dan tidak berpotensi membingungkan konsumen. Hal mana OJK merincikan lebih lanjut atas masing-masing ketentuan tersebut seperti halnya pelaku usaha wajib mencantumkan pernyataan berizin dan diawasi oleh OJK. Tidak sampai disitu saja, OJK juga mengatur

⁷⁰*Ibid.*, hal. 90-98.

⁷¹*Ibid.*, hal. 99-111.

⁷²*Ibid.*, hal. 112-125.

⁷³*Ibid.*, hal. 135-139.

⁷⁴*Ibid.*, hal. 140.

⁷⁵*Ibid.*, hal. 141-143.

⁷⁶*Ibid.*, hal. 144.

mengenai iklan atas barang dan/atau jasa syariah dimana wajib menyertakan logo dan/atau nama yang menunjukkan bahwa barang dan/atau jasa tersebut syariah.

Ketentuan-ketentuan sebagaimana yang diatur oleh UU tentang Perlindungan Konsumen, POJK No. 6 Tahun 2022, Surat Edaran Jasa Keuangan 12/SEOJK.07/2014 serta Pedoman Iklan OJK yang mengatur secara rinci tersebut apabila diperhatikan dan diterapkan dalam setiap iklan barang dan/atau jasa perusahaan pembiayaan akan memberikan dampak yang baik, khususnya bagi konsumen. Di mana tidak ada kekeliruan dan/atau ambigu dalam penyampaian iklan, yang tentunya tidak akan merugikan konsumen. Seringkali pelaku usaha sengaja untuk mengiklankan produk atas barang dan/atau jasanya yang mengandung ambiguitas dengan tujuan untuk menarik konsumen. Misalnya, pelaku usaha mengiklankan barang dengan ketentuan bahwa apabila konsumen melakukan transaksi akan mendapatkan pengembalian uang (*cashback*) sebesar 50% dari nilai transaksi, padahal dalam transaksinya tidak diberlakukan ketentuan tersebut, dan konsumen sudah membeli barang tersebut dengan harapan mendapatkan pengembalian uang sebagaimana yang diiklankan.

Oleh karena itu, iklan haruslah dipublikasikan dengan jelas agar konsumen tidak terjebak dalam situasi dan kondisi yang memaksa sehingga konsumen tidak memiliki pilihan untuk membeli barang dan/atau jasa tersebut. Sayangnya, ketentuan mengenai

periklanan bagi perusahaan pembiayaan tersebut tidak berada pada satu kesatuan peraturan. Artinya, aturan-aturan tersebut berdiri sendiri-sendiri. Hal ini tentunya dapat menjadi faktor ketidaktahuan bagi perusahaan pembiayaan maupun konsumen terkait dengan eksistensi peraturan iklan bagi perusahaan pembiayaan.

2. Konsekuensi Hukum atas Iklan yang Menyesatkan Konsumen

Pelaku usaha dalam mengiklankan barang dan/atau jasanya mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya bagi perlindungan konsumen. Selain itu, pelaku usaha wajib untuk bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi termasuk namun tidak terbatas pada segala akibat yang ditimbulkan atas adanya iklan tersebut.⁷⁷ Terhadap pelaku usaha yang tidak mengiklankan barang dan/atau jasanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka terdapat konsekuensi hukum yang wajib ditanggung oleh masing-masing pelaku usaha. Penulis akan menguraikan konsekuensi hukum menurut UU tentang Perlindungan Konsumen dan berdasarkan POJK No. 6 Tahun 2022.

2.1 Konsekuensi Hukum atas Iklan yang Menyesatkan Konsumen menurut UU tentang Perlindungan Konsumen

⁷⁷Pasal 20 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran dengan cara mempromosikan barang dan/atau jasanya secara tidak benar dan melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU tentang Perlindungan Konsumen maka pelaku usaha dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan mengiklankan barang dan/atau jasa tersebut. Adanya konsekuensi hukum yang berupa larangan bagi pelaku usaha untuk mengiklankan barang dan/atau jasanya bukanlah suatu konsekuensi hukum yang tepat karena konsekuensi ini tidak memberikan efek jera bagi pelaku usaha.

Lebih lanjut, UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur sanksi administratif dan sanksi pidana bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU tentang Perlindungan Konsumen. *In casu*, terhadap pelaku usaha yang tidak bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan akibat yang ditimbulkannya maka Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha tersebut dengan menetapkan ganti rugi uang paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta Rupiah).⁷⁸

UU tentang Perlindungan Konsumen tidak hanya mengatur sanksi administratif, melainkan juga sanksi pidana. Sehingga, bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan khususnya dalam hal ini adalah ketentuan periklanan, pelaku usaha dapat dijatuhi hukuman pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau 5 (lima) tahun atau pidana

⁷⁸Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta Rupiah) dan/atau Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar Rupiah) berdasarkan pelanggaran atas pasal UU tentang Perlindungan Konsumen mana yang dilanggar. Apabila akibat pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha tersebut menyebabkan luka berat; sakit berat; cacat tetap; atau kematian maka diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.⁷⁹

Selain sanksi administratif dan sanksi pidana sebagaimana yang telah diuraikan di atas, pelaku usaha masih dapat dikenakan hukuman tambahan berupa: (i) perampasan barang terentu; (ii) pengumuman keputusan hakim; (iii) pembayaran ganti rugi; (iv) perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen; (v) kewajiban penarikan barang dari peredaran; dan (vi) pencabutan izin usaha.⁸⁰

Sanksi administratif dan sanksi pidana di atas memiliki perbedaan konsekuensi hukum yang signifikan. Tindakan yang diberikan melalui sanksi administratif, memiliki hubungan hukum antara para pihak di mana salah satu pihak dalam hubungan hukum tersebut telah merugikan pihak lainnya dengan tidak memenuhi kewajibannya sehingga pihak yang merasa dirugikan memiliki hak untuk ganti rugi atas kerugiannya yang dalam hal ini penindakannya dilakukan oleh Negara.⁸¹

⁷⁹Pasal 62 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁸⁰Pasal 63 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁸¹Aghia Khumaesi Suud, *Analisis Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Iklan*

2.2 Konsekuensi Hukum atas Iklan yang Menyesatkan Konsumen menurut POJK No. 6 Tahun 2022

POJK No. 6 Tahun 2022 sebagai peraturan pelaksana di bidang perlindungan konsumen dan masyarakat di sektor jasa keuangan juga mengatur ketentuan denda bagi pelaku usaha *in casu* perusahaan pembiayaan yang tidak menyediakan informasi atas produk yang jujur, jelas, akurat benar, mudah diakses, dan tidak berpotensi menyesatkan konsumen. Sanksi yang diberikan oleh OJK adalah sanksi administratif berupa⁸²: (i) peringatan tertulis; (ii) denda; (iii). larangan sebagai pihak utama sesuai dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan mengenai penilaian kembali bagi pihak utama Lembaga Jasa Keuangan; (iv). pembatasan produk dan/atau layanan dan/atau kegiatan usaha; (v). pembekuan produk dan/atau layanan dan/atau kegiatan usaha; (vi). pencabutan izin produk dan/atau layanan; dan (vii). pencabutan izin usaha. Dapat dikenakan sanksi denda paling banyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar Rupiah).

Dalam praktiknya, OJK memantau substansi iklan perusahaan pembiayaan yang telah beredar untuk memeriksa dan memastikan apakah iklan yang beredar telah

sesuai dengan peraturan dan pedoman yang berlaku. Sesuai dengan POJK No. 6 Tahun 2022, tindakan pertama atas sanksi administratif tersebut adalah berupa peringatan tertulis dimana OJK mengulas kekeliruan iklan perusahaan pembiayaan yang telah beredar dan berpotensi menyesatkan konsumen sehingga perusahaan pembiayaan menyampaikan tindak lanjut atas peringatan tertulis itu paling lambat 10 (sepuluh hari) sejak tanggal peringatan tertulis tersebut untuk menghindari kekeliruan serupa.

Untuk menekankan perlindungan konsumen dan masyarakat khususnya di sektor jasa keuangan, OJK melakukan pengawasan *market conduct*.⁸³ Pengawasan *market conduct* merupakan bentuk pengawasan terhadap pelaku usaha dalam mendesain; menyediakan; dan menyampaikan informasi; menawarkan; menyusun perjanjian; memberikan pelayanan atas penggunaan barang dan/atau jasa; serta penanganan pengaduan dan penyelesaian sengketa dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen dan masyarakat⁸⁴ yang dilakukan oleh OJK dengan cara: (i) pengawasan tidak langsung; dan (ii) pengawasan langsung.

Barang atau Jasa Online yang Menyesatkan, Jurnal Pandecta, Vol. 13, No. 2. Desember 2019, hal. 79.

⁸²Pasal 45 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁸³Pasal 54 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁸⁴Penjelasan Pasal 54 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

Pengawasan tidak langsung antara lain berupa pengawasan dini melalui penelitian/penelaahan, analisis, dan evaluasi laporan pelaku usaha. Sedangkan pengawasan tidak langsung antara lain berupa pengamatan lapangan, pemeriksaan tematik, dan pemeriksaan khusus.⁸⁵ Oleh karena itu, OJK berwenang untuk:⁸⁶

- a) melakukan verifikasi dan pemeriksaan khusus terhadap pengaduan;
- b) meminta PUJK untuk menghentikan kegiatannya jika kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan/atau
- c) melakukan tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Apabila dalam pelaksanaannya OJK meminta pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan usahanya maka pelaku usaha wajib untuk melaksanakannya dan melaksanakan tindak lanjut atas tindakan lain yang dihasilkan oleh OJK.⁸⁷ Jika pelaku usaha tidak melaksanakan permintaan OJK tersebut maka OJK dapat memberikan sanksi administratif berupa:⁸⁸ (i) peringatan tertulis; (ii) denda paling banyak sebesar Rp 15.000.000.000

(lima belas miliar Rupiah)⁸⁹; (iii). larangan sebagai pihak utama sesuai dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan mengenai penilaian kembali bagi pihak utama Lembaga Jasa Keuangan; (iv). pembatasan produk dan/atau layanan dan/atau kegiatan usaha; (v). pembekuan produk dan/atau layanan dan/atau kegiatan usaha; (vi). pencabutan izin produk dan/atau layanan; dan (vii). pencabutan izin usaha.

Setelah Penulis menjabarkan sanksi-sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha dalam hal ini adalah perusahaan pembiayaan, secara garis besar dapat terlihat dengan jelas bahwa sanksi yang dapat dikenakan bagi pelaku usaha yang tidak menaati pedoman periklanan yang berlaku adalah sanksi administratif; sanksi denda; dan sanksi pidana. Ketiga sanksi tersebut dapat dikenakan kepada pelaku usaha berdasarkan pelanggaran yang dilakukan. Namun demikian, UU tentang Perlindungan Konsumen hanya membagi konsekuensi hukum menjadi dua sanksi, yakni sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi uang paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta Rupiah) dan sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta Rupiah) dan/atau Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar Rupiah). Jenis dan besaran sanksi tersebut dikenakan berdasarkan pelanggaran atas

⁸⁵Penjelasan Pasal 54 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁸⁶Pasal 55 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁸⁷Pasal 54 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁸⁸Pasal 54 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

⁸⁹Pasal 54 ayat (5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

pasal UU tentang Perlindungan Konsumen. Tetapi, UU tentang Perlindungan Konsumen juga dapat memberikan sanksi tambahan selain sanksi administratif dan pidana, yaitu berupa perampasan barang tertentu; kewajiban penarikan barang dari peredaran; hingga pencabutan izin usaha. Menurut Penulis sanksi yang diberikan oleh UU tentang Perlindungan Konsumen ini perlu dilakukan perubahan karena besaran nilai ganti rugi dan/atau pidana denda saat ini tergolong kecil. Apabila penerapan sanksi yang diberikan tidaklah sesuai dengan perkembangan zaman, maka adanya ancaman sanksi tersebut hanyalah formalitas undang-undang belaka yang tidak lagi ditakuti oleh pelaku usaha.

Lain halnya dengan konsekuensi hukum yang diterapkan oleh POJK No. 6 Tahun 2022, dimana dalam POJK No. 6 Tahun 2022 tidak menerapkan adanya sanksi pidana bagi perusahaan pembiayaan yang melakukan pelanggaran atas ketentuan dalam mengiklankan barang dan/atau jasanya. POJK No. 6 Tahun 2022 membagi sanksi menjadi dua yaitu sanksi administratif seperti peringatan tertulis; pembatasan produk dan/atau layanan dan/atau kegiatan usaha; pembekuan produk dan/atau layanan dan/atau kegiatan usaha; pencabutan izin produk dan/atau layanan; hingga pencabutan izin usaha. Selain itu, POJK No. 6 Tahun 2022 juga mengatur adanya sanksi denda hingga Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar Rupiah). Penulis setuju dengan sanksi denda

yang dapat diberikan oleh OJK kepada perusahaan pembiayaan. Karena nilai sanksi denda yang diberikan sesuai dengan kondisi ekonomi saat ini sehingga nilai sanksi denda tersebut dapat menjadi ancaman yang cukup besar bagi perusahaan pembiayaan, sehingga mendorong perusahaan pembiayaan untuk dapat taat terhadap peraturan yang berlaku.

III. Penutup

A. Simpulan

Pemerintah telah mengatur ketentuan bagi perusahaan pembiayaan dalam mengiklankan barang dan/atau jasanya yang diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu UU tentang Perlindungan Konsumen, POJK No. 6 Tahun 2022, Surat Edaran Jasa Keuangan 12/SEOJK.07/2014 serta Pedoman Iklan Jasa Keuangan yang diterbitkan oleh OJK, di mana masing-masing peraturan memiliki fokus ketentuan yang berbeda tetapi saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Dari keempat peraturan tersebut, diketahui bahwa UU tentang Perlindungan Konsumen fokus pada pengaturan secara rinci mengenai larangan ketentuan yang tidak boleh dilakukan bagi pelaku usaha dalam mengiklankan produknya, sementara POJK No. 6 Tahun 2022 lebih mengatur mengenai kejelasan dan keakuratan informasi atas iklan yang disediakan oleh pelaku usaha, seperti halnya ketentuan kewajiban mencantumkan pernyataan "*berizin dan diawasi oleh OJK*" pada setiap iklan perusahaan pembiayaan. Hal mana mengenai ketentuan yang terdapat

dalam POJK No. 6 Tahun 2022 tidak diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen. Selain itu, Surat Edaran Jasa Keuangan 12/SEOJK.07/2014 dan Pedoman Iklan Jasa Keuangan memiliki susbtansi pengaturan yang sama dan lebih rinci jika dibandingkan dengan UU tentang Perlindungan Konsumen dan POJK No. 6 Tahun 2022, yaitu terkait dengan ketentuan teknis yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha seperti halnya pelaku usaha wajib menyediakan informasi yang akurat, jujur, jelas dan tidak menyesatkan konsumen.

Terdapat konsekuensi hukum bagi perusahaan pembiayaan atas iklan yang tidak mengikuti pedoman iklan yang berlaku yang diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen serta POJK No. 6 Tahun 2022. Konsekuensi hukum yang diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen berupa larangan melanjutkan untuk mengiklankan produk; sanksi administratif dalam bentuk ganti rugi uang paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta Rupiah) serta sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun dan/atau 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta Rupiah) dan/atau Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar Rupiah) hingga pencabutan izin usaha. POJK No. 6 Tahun 2022 juga mengatur sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha yakni sanksi administratif berupa peringatan tertulis; denda paling banyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar Rupiah); hingga pencabutan izin usaha.

B. Saran

Dalam kaitannya dengan kerugian konsumen yang masih dialami akibat informasi dalam iklan yang seringkali tidak akurat; tidak jelas; tidak jujur dan berpotensi menyesatkan konsumen maka regulator wajib mensosialisasikan adanya pedoman iklan dan peraturan perlindungan konsumen secara terus menerus. Hal ini diperlukan agar setiap konsumen dapat memahami peran dan kebutuhannya sehingga bila konsumen menemukan iklan yang tidak sesuai dengan pedoman dan peraturan yang berlaku maka konsumen dapat menggunakan haknya untuk melakukan pengaduan dan juga memberikan teguran secara langsung kepada pelaku usaha yang bersangkutan. Selain itu, pelaku usaha dapat menerapkan pengendalian mutu/*quality control* sebelum iklan dipublikasikan, dengan menyesuaikan materi iklan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 35 /POJK.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/SEOJK.07/2014 tentang Penyampaian Informasi dalam rangka Pemasaran Produk dan/atau Layanan Jasa Keuangan.

Buku

Duncan, T. *IMC Using Advertising & Promotion to Build Brands*. New York: McGraw-Hill Companies, 2002.

Keuangan, Otoritas Jasa. *Buku 5 Lembaga Pembiayaan Seri Literasi Keuangan Perguruan Tinggi*. Jakarta: Dewan Komisiner Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, Otoritas Jasa Keuangan, 2019.

Keuangan, Otoritas Jasa. *Pedoman Iklan Jasa Keuangan Perubahan Ketiga*. Jakarta: Direktorat Market Conduct, Departemen Perlindungan Konsumen, Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen, 2020.

Kotler, P., Armstrong, G. *Principles of Marketing*. New Jersey: Prentice Hall, 2001.

United Nations Conference on Trade and Development. *Voluntary peer review of consumer protection law and*

policy: Indonesia. United Nations: 2019.

Simatupang, Taufik, H. *Aspek Hukum Periklanan dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

Swastha, Basu. *Manajemen Pemasaran*. Jakarta: Liberty, 2002.

Jurnal

Apandy, Puteri Asyifa Octavia, dkk. *Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Jual Beli*. Jurnal Manajemen dan Bisnis: Vol. 3, No. 1, Juli 2021.

Arief, Moh. Zainol. *Perlindungan Konsumen dari Iklan Sabun yang Menyesatkan Konsumen*. UNIJA: Jurnal Jendela Hukum Fakultas Hukum, Vol. 6, No. 1, 2019.

Purhayati, Shenita. *Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Terhadap Makanan Kemasan Tanpa Menyertakan Label Komposisi Kandungan*. Surabaya: Universitas Bhayangkara, 2020.

Putra, Rizky Novyan. *Perlindungan Hukum Bagi Pihak Konsumen Dari Tampilan Iklan Suatu Produk Yang Menyesatkan dan Mengelabui*. Universitas Islam Indonesia: Jurnal Business Law Review, Vol. 2. 2013.

Safitri, Putri Utami Dian. *Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Konsumen Atas Iklan Produk Kosmetik Yang Menyesatkan*. Jurnal Legislasi Indonesia: Vol. 18 No. 4, 2021.

Sareeya Galasintu, Chanakant Loveera. *Consumer Rights in ASEAN*. Faculty of Social Sciences, Kasetsart University: Kasetsart Journal of

Social Sciences, Department of Law,
Vol. 43 No. 3, 2021.

Suud, Aghia Khumaesi. *Analisis Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Iklan Barang atau Jasa Online yang Menyesatkan*. Jurnal Pandecta: Vol. 13. No. 2, 2019.

Syam, M., Ismansyah, I., Azheri, B., & Hasbi, M. *Consumer Protection Enforcement Law Characteristics on Civil Law Aspects in Indonesia*. Jurnal Linguistics and Culture Review, Vol. 5, No. 2, 2021.

Laman

Keuangan, Otoritas Jasa. *Perusahaan Pembiayaan*. Dimuat dalam <https://sikapiuangmu.ojk.go.id/FrontEnd/CMS/Article/257>, diakses tanggal 8 Agustus 2022.

Rahardyan, Aziz. *OJK Catat 3.224 Iklan Lembaga Jasa Keuangan Langgar Ketentuan*. Dimuat dalam <https://finansial.bisnis.com/read/20201117/90/1318696/ojk-catat-3224-iklan-lembaga-jasa-keuangan-langgar-ketentuan>, diakses tanggal 13 Agustus 2022.

Ramadhani, Niko. *Lembaga Pembiayaan: Pengertian, Jenis, Fungsi dan Contohnya*. Dimuat dalam <https://www.akselera.co.id/blog/pengertian-lembaga-pembiayaan/>, diakses tanggal 8 Oktober 2022.

**PERUBAHAN SANKSI PAJAK PENGHASILAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7
TAHUN 2021 TENTANG HARMONISASI PERATURAN PERPAJAKAN DAN
PENGARUHNYA TERHADAP KEPATUHAN WAJIB PAJAK**

***(AMENDMENT OF INCOME TAX SANCTIONS BASED ON LAW NUMBER 11 OF 2020 ON
JOB CREATION AND LAW NUMBER 7 OF 2021 ON HARMONIZATION OF TAX
REGULATIONS AND ITS EFFECT ON TAXPAYER COMPLIANCE)***

Christin S. S

Peneliti

Yayasan Jali Merah

*Korespondensi: sschristin23@gmail.com

Abstrak

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, telah terdapat perubahan substansi pengaturan. Perubahan terakhir dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Salah satu implikasi perubahan tersebut yaitu perubahan pengaturan tentang sanksi pajak penghasilan yang bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan. Tulisan ini bertujuan mengetahui perubahan sanksi perpajakan pada pajak penghasilan sejak tahun 1983 hingga saat ini, serta bagaimana perbedaan kepatuhan wajib pajak setelah ada perubahan sanksi perpajakan. Metode penulisan ini menggunakan yuridis normatif dan penelitian kuantitatif dengan menggunakan uji beda atau paired sample t-test. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sanksi perpajakan saat ini lebih ringan dibanding pengaturan sebelumnya setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Hasil penelitian lainnya yaitu terdapat perbedaan kepatuhan yang signifikan ketika sanksi perpajakan lebih berat. Namun masih terdapat faktor lain yang memengaruhi kepatuhan wajib pajak. Penulis merekomendasikan penurunan sanksi perpajakan saat ini harus diikuti dengan upaya lain seperti peningkatan pemeriksaan, menutup berbagai kemungkinan adanya upaya penggelapan pajak oleh wajib pajak, meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap fiskus pajak, serta menciptakan keadilan bagi wajib pajak.

Kata kunci: sanksi perpajakan, kepatuhan perpajakan, wajib pajak, pajak penghasilan, paired sample t-test

Abstract

Since Law Number 6 of 1983 about General Provision and Tax Procedures legalizes, there is some amendment about regulation. Last amendment was done by Law Number 7 of 2021 about The Harmonisation of Tax Regulation. One of the implications of amandement is the change in regulation of income tax penalty which aims to increase compliance. This research is meant to know that amendment of tax penalty of income tax since 1983 until now and and how How the differences in taxpayers compliance after changes of tax penalty. This research use normative juridicial approach method and quantitative method using a different test or paired sample t-test. The result shows that this time tax penalty is lighter than previous according to Law Number 11 of 2020 on Job Creation and Law Number 7 of 2021 on The Harmonization of Tax Regulations. Another result is that there are significant differences in taxpayers compliance when tax penalty more heavier. However, there are some factors which affect taxpayer compliance. The Author recommends the current reduction in tax penalties to be followed by other efforts such as increasing tax audits, eliminating possible tax evasion efforts by tax payers, increasing public trust in tax authorities and creating justice for tax payers.

Keywords: tax penalty, tax compliance, tax payer, income tax, paired sample t-test

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sejak kemerdekaan hingga tahun 1983, pengaturan perpajakan di Indonesia diatur dengan berbagai peraturan peninggalan kolonial yang telah beberapa kali dilakukan upaya perubahan dan penyesuaian. Peraturan perundang-undangan perpajakan yang dibuat pada zaman pemerintahan penjajahan Belanda adalah antara lain: Aturan Bea Meterai Tahun 1921, Ordonansi Pajak Perseroan Tahun 1925, Ordonansi Pajak Kekayaan Tahun 1932, dan Ordonansi Pajak Pendapatan Tahun 1944.¹ Di tahun 1967, barulah dilakukan perubahan yang lebih mendasar dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tata Cara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932, dan Pajak Perseroan 1925.

Dalam perjalanannya, berbagai pengaturan perpajakan tersebut dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan dinamika aktivitas perekonomian dan karakteristik sosial budaya masyarakat Indonesia. Kondisi inilah yang menjadi salah satu

konsiderans diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 1983). Lahirnya UU tentang KUP Tahun 1983 merupakan awal reformasi perpajakan dijalankan Indonesia. Sistem perpajakan di Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar yakni berubah dari *official assessment system* menjadi *self assessment system*.

Perhitungan pajak terutang berdasarkan *official assessment system* merupakan sistem yang memberikan kewenangan kepada fiskus pajak atau aparat perpajakan dalam menghitung dan menentukan jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan yang berlaku.² Sedangkan berdasarkan *self assessment system*, perhitungan pajak terutang diberikan kewenangannya kepada pembayar pajak atau wajib pajak. Sistem pemungutan pajak *self assessment* yaitu wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan dan

¹Penjelasan Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

²Uum Helmina Chaerunisak & Suyanto, *Pengaruh Sistem Pelayanan Pajak dan Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi Terhadap Penerapan Self Assessment System di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bantul*, Jurnal Akuntansi, Vol.2 No.1, Juni 2014, hal.25.

menentukan kewajiban perpajakannya.³ Dengan demikian, setiap wajib pajak diberikan kewajiban untuk menghitung, memperhitungkan, melaporkan, dan membayar sendiri kewajiban perpajakannya.

Selain perubahan sistem perpajakan, diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 merupakan titik awal adanya pengaturan sanksi perpajakan yang lebih eksplisit dan tegas. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tata Cara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan 1925 secara implisit hanya mengatur bahwa sanksi perpajakan diatur menurut undang-undang yang berlaku.⁴ UU tentang KUP Tahun 1983 telah mengatur lebih jelas dan eksplisit tentang sanksi administratif dan sanksi pidana perpajakan. Salah satu pengaturan sanksi yang diatur yaitu sanksi perpajakan terkait dengan pajak penghasilan. Penerapan sanksi tersebut merupakan bentuk upaya memastikan tingkat kepatuhan wajib pajak dan

keberhasilan penerapan *self assessment system*.

Sejak diundangkannya, terhadap UU tentang KUP Tahun 1983 telah dilakukan beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut yakni melalui:

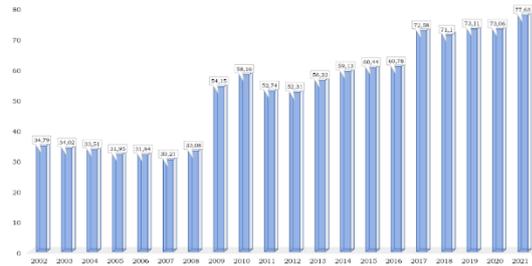
- a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 1994);
- b. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 2000);
- c. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 2007); dan
- d. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 2009).

Salah satu substansi perubahan yang dilakukan melalui keempat undang-undang tersebut yaitu

³Fuad Bawazier, *Reformasi Pajak Di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 1, April 2011, hal.19.

⁴Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tata Cara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan 1925.

perubahan pengaturan tentang sanksi perpajakan, baik sanksi administrasi



maupun sanksi pidana. Perubahan tersebut dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak sehingga mampu meningkatkan penerimaan perpajakan⁵ dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), khususnya penerimaan pajak penghasilan yang merupakan sumber pendapatan terbesar APBN hingga saat ini. Pada periode tahun 2002 hingga tahun 2021, tingkat kepatuhan wajib pajak cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Tingkat kepatuhan wajib pajak pada tahun 2002 sebesar 34,79 dan meningkat menjadi 77,63 pada tahun 2021 (gambar 1).

Gambar 1. Tingkat kepatuhan wajib pajak, tahun 2002-2021

Sumber: Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan, diolah.

Dalam perjalanannya, perubahan sanksi perpajakan juga masih terus

disempurnakan yakni melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). Perubahan terakhir kali melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU tentang HPP). Berdasarkan perjalanan perubahan sanksi tersebut, menarik untuk dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai perbandingan perubahan pengaturan sanksi perpajakan sejak 1983 hingga lahirnya UU tentang HPP dan bagaimana perbedaan tingkat kepatuhan wajib pajak ketika terdapat perubahan sanksi perpajakan.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana perbandingan perubahan pengaturan sanksi perpajakan pajak penghasilan sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 hingga diundangkannya UU tentang HPP?.
2. Apakah terdapat perbedaan kepatuhan wajib pajak yang signifikan setelah ada perubahan sanksi perpajakan?.

C. Tujuan

⁵Penjelasan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan Penjelasan d. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. Perbandingan perubahan pengaturan sanksi perpajakan pajak penghasilan sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 hingga diundangkannya UU tentang HPP.
2. Perbedaan kepatuhan wajib pajak setelah ada perubahan sanksi perpajakan.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode penelitian kombinasi (*mixed methods*), yakni pendekatan penelitian hukum yuridis normatif⁶ dengan menggali atau meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan penelitian kuantitatif dengan pendekatan komparatif. Metode penelitian hukum yuridis normatif dilakukan dengan menghimpun data melalui penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- b. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- c. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- e. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- g. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam tulisan ini adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan

⁶Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 13-14.

hukum primer yang bersumber dari buku, artikel ilmiah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas⁷.

Untuk penelitian kuantitatif dengan pendekatan komparatif, penelitian ini menggunakan uji beda atau paired sample t-test. *Uji beda adalah metode yang digunakan untuk menguji kesamaan rata-rata dari dua populasi yang bersifat independen, di mana peneliti tidak memiliki informasi mengenai ragam populasi.*⁸ Winny Dian Wibawa menyebutkan bahwa *paired sample t-test merupakan salah satu metode pengujian yang digunakan untuk mengkaji keefektifan perlakuan ditandai adanya perbedaan rata-rata sebelum dan rata-rata sesudah diberikan perlakuan.*⁹ Dalam penelitian ini, uji beda digunakan untuk menguji apakah ada perbedaan rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat dengan rata-rata sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat.

Uji beda t-test dilakukan dengan cara membandingkan perbedaan rata-

rata kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat, dengan hipotesis:

$$H_0 = \mu_1 - \mu_2 = 0$$

$$H_1 = \mu_1 - \mu_2 \neq 0$$

Dimana :

H_0 : tidak terdapat perbedaan signifikan antara rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat.

H_1 : terdapat perbedaan signifikan antara rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat.

Pengambilan keputusan hasil pengujian apakah menerima hipotesa nol (H_0) atau menolak hipotesa nol (H_0) didasarkan pada perbandingan nilai probabilitas yang dihasilkan model uji dengan nilai tingkat kepercayaan 95 persen ($\alpha = 0,05$) yang digunakan dalam penelitian ini. H_0 diterima jika probabilitas (p value) $> 0,05$ dan H_0 ditolak jika probabilitas (p value) $< 0,05$.

Data yang digunakan dalam pengujian yaitu data tingkat kepatuhan wajib pajak sebelum adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat (Periode tahun 2002-2007) dan data tingkat kepatuhan wajib pajak setelah

⁷I Ketut Suardita, Pengenalan Bahan Hukum (PBH), Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017, hal.2.

⁸Ridayati, Uji Beda Pelanggaran Traffic Light Berdasarkan Lokasi Pelanggarannya, Jurnal Angkasa, Vol.08 No.2, November 2016, hal. 68.

⁹Winny Dian Wibawa, *Kompetensi Penilaian Dupak*, Jurnal AgroSainTa, Vol.3 No.2, 2019, hal. 130.

adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat (Periode tahun 2008-2013). Penggunaan data periode tahun 2002-2013 digunakan agar ada kesamaan rentang rata-rata data sebelum dan sesudah, sehingga penarikan kesimpulan pengujian tidak menjadi bias.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Sanksi Perpajakan-

Dari sudut pandang yuridis, pajak mengandung unsur pemaksaan sehingga akan ada konsekuensi hukum apabila kewajiban perpajakan tidak dilaksanakan.¹⁰ Di dalam UU tentang KUP Tahun 1983, konsekuensi hukum tersebut yaitu pengenaan sanksi perpajakan. Sanksi perpajakan merupakan jaminan atau alat pencegah guna memastikan wajib pajak menuruti/menaati/mematuhi kewajiban perpajakannya menurut aturan perundang-undangan perpajakan.¹¹ Dengan demikian, sanksi perpajakan yang dikenakan oleh

otoritas pajak nasional dan lokal merupakan hukuman negatif dan jaminan yang bertujuan memberikan efek jera kepada wajib pajak agar patuh terhadap kewajiban perpajakannya atau dengan kata lain meningkatkan kepatuhan wajib pajak.¹²

Sanksi perpajakan juga bukan hanya ditujukan untuk meningkatkan kepatuhan, namun juga guna memastikan pengaturan pemungutan pajak mampu memenuhi salah satu syarat agar pelaksanaan pemungutan pajak dapat dijalankan dengan baik. Mustaqiem menyebutkan pemungutan pajak harus memenuhi beberapa persyaratan yang salah satunya yaitu pemungutan pajak harus adil.¹³ Dari pernyataan Mustaqiem tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengenaan sanksi perpajakan bertujuan untuk menciptakan pemungutan pajak yang adil bagi setiap wajib pajak. Adanya pengaturan dan penerapan sanksi perpajakan antara wajib pajak yang patuh dengan tidak patuh secara

¹⁰Habib Shulton Asnawi & Ahmad Mukhlisin, *Sanksi Perpajakan Dan Pengadilan Pajak Di Indonesia: Upaya Optimalkan Perolehan Pajak Kaitannya dengan Pembangunan Nasional*, Jurnal Hukum dan Ekonomi Syariah, Vol. 05 No. 2, September 2017, hal. 357.

¹¹Jeremiah Reinhart Assa, Lintje Kalangi, & Winston Pontoh, *Pengaruh Pemeriksaan Pajak Dan Sanksi Perpajakan Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Manado*, Jurnal Riset Akuntansi Going Concern, Vol.13 No.4, 2018, hal.517

¹²Cindy Fitria Sumuan & Fidiana, *Tax Sanctions from the Authority Perspective*, Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis, Vol. 15 Issue.1, January 2020, hal.107.

¹³Mustaqiem, *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*, Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2014, hal.39.

konsisten akan bermuara pada peningkatan kepatuhan wajib pajak.¹⁴

2. Sanksi Perpajakan Di Indonesia.

Secara umum, sanksi perpajakan terdiri dari 2 (dua) jenis. Kedua jenis sanksi tersebut yang juga diterapkan sebagai bentuk sanksi perpajakan sebagaimana diatur dalam UU tentang KUP Tahun 1983. Sanksi pertama yaitu sanksi administratif. Sanksi administrasi merupakan sanksi yang dapat digunakan atau diupayakan oleh fiskus pajak untuk memaksa wajib pajak mematuhi kewajibannya di bidang perpajakan sebagaimana diatur di dalam undang-undang perpajakan.¹⁵ Asnawi & Mukhlisin menyatakan bahwa sanksi administratif tidak diterapkan pada sanksi fisik wajib pajak, namun pada pelanggaran hukum pajak yang bersifat administratif yang menyebabkan adanya penambahan jumlah pajak terutang administrasi yang harus dibayar oleh wajib pajak akibat adanya sanksi administrasi atas ketidakpatuhannya terhadap kewajiban

perpajakan menurut undang-undang di bidang perpajakan.¹⁶

Sanksi administratif yang dikenakan menurut UU tentang KUP Tahun 1983 diklasifikasi menjadi 3 (tiga), yakni sanksi berupa bunga, denda, dan kenaikan. Objek pengenaan sanksi bunga yaitu sebagai berikut:

- a. Kurang bayar akibat melakukan pembetulan Surat Pemberitahuan (SPT) tahunan atas kemauan sendiri sebelum pemeriksaan dan paling lama (dua) tahun sebelum daluwarsa penetapan
- b. Kurang bayar akibat melakukan pembetulan SPT masa atas kemauan sendiri sebelum pemeriksaan dan paling lama (dua) tahun sebelum daluwarsa penetapan
- c. Keterlambatan pembayaran/penyetoran pajak masa melewati masa jatuh tempo.
- d. Keterlambatan pembayaran/penyetoran pajak tahunan melewati masa jatuh tempo.
- e. Diterbitkan surat ketetapan pajak kurang bayar (SKPKB) dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir.

¹⁴Diajeng Kusuma Ningrum, Budi Ispiyarso, & Pujiono, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Di Bidang Perpajakan Sebagai Upaya Peningkatan Penerimaan Negara*, Jurnal Law Reform Program, Vol.12 No.2, 2016, hal.217.

¹⁵Habib Shulton Asnawi & Ahmad Mukhlisin, *Sanksi Perpajakan dan Pengadilan Pajak di Indonesia: Upaya Optimalkan Perolehan Pajak Kaitannya dengan Pembangunan Nasional*, hal.359.

¹⁶*Ibid*, hal.360.

- f. Diterbitkan SKPKB setelah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir.
- g. Kurang bayar tahun berjalan berdasarkan Surat Tagihan Pajak (STP).
- h. Diterbitkan surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan (SKPKBT) setelah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir dan telah dilakukan pemeriksaan.
- i. Melewati batas jatuh tempo pembayaran atas pembayaran kurang bayar akibat SKPKB/SKPKBT, surat keputusan pembedaan, surat keputusan keberatan, putusan banding, atau putusan peninjauan kembali.
- j. Mengangsur atau menunda pembayaran pajak.
- k. Kurang bayar berdasarkan perhitungan sementara pajak terutang lebih kecil dari jumlah pajak terutang sebenarnya, setelah diperbolehkan menunda penyampaian SPT.

Secara prinsip, penerapan sanksi bunga bertujuan agar wajib pajak mematuhi kewajiban perpajakan secara tepat waktu sebagaimana diatur di

dalam peraturan perpajakan yang berlaku.

Adanya besar bunga yang diberikan kepada wajib pajak yang nakal dimaksudkan agar para wajib pajak dalam memenuhi kewajibannya tidak melampaui jangka waktu yang ditentukan sehingga terhindar dari pengenaan sanksi administrasi.¹⁷

Sanksi administratif selanjutnya yaitu sanksi denda. Pengenaan sanksi ini tidak dikenakan pada semua jenis pajak. Jenis pajak yang dikenakan sanksi denda yaitu Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Penjualan (PPn) dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM) serta Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).¹⁸

Objek pengenaan sanksi denda yaitu sebagai berikut:

- a. Tidak menyampaikan SPT tahunan atau menyampaikan namun melewati batas waktu yang telah ditetapkan.
- b. Tidak menyampaikan SPT masa atau menyampaikan namun melewati batas waktu yang telah ditetapkan.
- c. Kurang bayar akibat pembedaan SPT sesudah dilakukan pemeriksaan tetapi belum dilakukan penyidikan dan wajib

¹⁷*Ibid*, hal.361.

¹⁸*Ibid*, hal.361-362.

pajak melakukan pelunasan kurang bayar atas kemauan sendiri.

- d. Keberatan wajib pajak atas ketentuan pajak ditolak atau dikabulkan sebagian.
- e. Permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian.

Sanksi administrasi terakhir yaitu kenaikan, yang ditujukan untuk semakin memperkuat pengaturan sanksi perpajakan lainnya guna meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Secara prinsip, pengenaan sanksi kenaikan merupakan upaya penghindaran pembayaran pajak yang merugikan negara tidak dilakukan oleh wajib pajak.¹⁹ Objek pengenaan sanksi administratif berupa kenaikan ini yaitu sebagai berikut:

- a. Kurang bayar akibat pembetulan SPT sesudah dilakukan pemeriksaan namun belum diterbitkan surat ketentuan pajak.
- b. Wajib Pajak yang karena kealpaannya untuk pertama kali tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara.

- c. Diterbitkan SKPKB dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, dimana wajib pajak tidak menyampaikan SPT dan telah ditegur.
- d. Diterbitkan SKPKBT dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, setelah dilakukan pemeriksaan.
- e. Diterbitkannya SKPKB kepada wajib pajak yang memenuhi kriteria tertentu dan mengajukan permohonan pembayaran lebih bayar, serta telah dilakukan pengembalian pendahuluan, namun setelah pemeriksaan terdapat kurang bayar.
- f. Diterbitkannya SKPKB kepada wajib pajak yang memenuhi persyaratan tertentu dan mengajukan permohonan pembayaran lebih bayar, serta telah dilakukan pengembalian pendahuluan, namun setelah pemeriksaan terdapat kurang bayar.

Jenis sanksi perpajakan kedua yang diterapkan di Indonesia yaitu sanksi pidana. *“Pada dasarnya, pengenaan sanksi pidana merupakan upaya terakhir*

¹⁹*Ibid*, hal.363.

untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak.”²⁰

Hukum pidana diterapkan karena adanya tindak pelanggaran dan tindak kejahatan. Sehubungan dengan itu, di bidang perpajakan, tindak pelanggaran disebut dengan kealpaan, yaitu tidak sengaja, lalai, tidak hati-hati, atau kurang mengindahkan kewajiban pajak sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara. Sedangkan tindak kejahatan adalah tindakan dengan sengaja tidak mengindahkan kewajiban pajak sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara.²¹

Adapun tindakan pelanggaran dan tindakan kejahatan yang dikenakan sanksi pidana yaitu sebagai berikut:

- a. Tidak menyampaikan SPT karena kealpaan setelah kealpaan pertama kali.
- b. Kealpaan mengisi SPT dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian negara karena kealpaan, setelah kealpaan pertama kali.
- c. Dengan sengaja tidak mendaftarkan diri untuk diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau tidak mendaftarkan usaha untuk

dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP).

- d. Dengan sengaja tidak menyampaikan SPT.
- e. Melakukan lagi tindak pidana secara sengaja di bidang perpajakan sebelum lewat 1 tahun terhitung sejak selesainya menjalani pidana yang dijatuhkan.

3. Kepatuhan Perpajakan

Kepatuhan pajak telah didefinisikan dalam berbagai cara oleh berbagai intelektual atau sarjana.²² Menurut B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, kepatuhan pajak dapat didefinisikan sebagai “kemauan wajib pajak untuk tunduk terhadap regulasi perpajakan di suatu negara.”²³ Ayuba, Saad dan Ariffin mendefinisikan kepatuhan pajak sikap wajib pajak yang mematuhi undang-undang dan peraturan perpajakan yang relevan.²⁴ Numantu mendefinisikan kepatuhan pajak sebagai suatu keadaan dimana wajib pajak memenuhi semua kewajiban perpajakan dan

²²K. G. Asela Gamini Bandara & W. M. R. B. Weerasooriya, *A Conceptual Research Paper on Tax Compliance and Its Relationships*, International Journal of Business and Management, Vol. 14 No. 10, 2019, hal.134.

²³B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, Inside Tax Edisi 14, 2013, hal.6.

²⁴K. G. Asela Gamini Bandara & W. M. R. B. Weerasooriya, *A Conceptual Research Paper on Tax Compliance and Its Relationships*, hal.134

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

melaksanakan hak perpajakannya.²⁵ Dari berbagai definisi tersebut, kepatuhan perpajakan adalah suatu kondisi dimana wajib pajak tunduk atau mematuhi seluruh kewajiban perpajakannya sebagaimana diatur di dalam aturan perundang-undangan bidang perpajakan.

Secara empiris dan umum, kepatuhan perpajakan dapat dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu kepatuhan formal dan kepatuhan materiil. Kepatuhan formal dapat diartikan sejauh mana wajib pajak mematuhi persyaratan prosedural dan administrasi pajak, baik perhitungan, pelaporan, penyampaian maupun pembayaran pajak.²⁶ Sedangkan kepatuhan materiil dapat diartikan sejauh mana wajib pajak mematuhi semua ketentuan materiil perpajakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan²⁷ atau dengan kata lain sejauh mana wajib pajak melakukan perhitungan jumlah beban

pajak secara benar²⁸ Secara normatif, kepatuhan wajib pajak dapat diartikan bahwa wajib pajak memahami semua ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, mengisi formulir pajak dan menghitung jumlah pajak terutang secara lengkap dan benar, serta melakukan pembayaran pajak tepat waktu.²⁹

Dari ketiga pernyataan di atas, kepatuhan formal dapat diterjemahkan sebagai sebuah keadaan wajib pajak yang patuh terhadap persyaratan prosedural dan administrasi pajak sesuai dengan ketentuan formal dalam undang-undang perpajakan. Sedangkan kepatuhan materiil merupakan sebuah keadaan wajib pajak patuh secara teknis terhadap perhitungan dan pembayaran jumlah beban pajak secara benar sesuai dengan pengaturan dalam undang-undang perpajakan.

B. Analisis

1. Perbandingan Pengaturan Sanksi Perpajakan Pajak Penghasilan

a. Sanksi Admintrasi

1) Sanksi Bunga

²⁵Nur Cahyonowati, *Model Moral Dan Kepatuhan Perpajakan: Wajib Pajak Orang Pribadi*, Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia, Vol. 15 No. 2, 2011, hal.164.

²⁶Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, hal.6.

²⁷Nur Cahyonowati, *Model Moral Dan Kepatuhan Perpajakan: Wajib Pajak Orang Pribadi*, hal.164.

²⁸B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, hal.6.

²⁹Kariyoto, Bambang Subroto, Sutrisno & Rosidi, *Pengaruh Kesadaran Dan Kepatuhan Wajib Pajak Terhadap Kinerja Perpajakan (Studi Pada Kanwil Ditjen Pajak Jawa Timur II)*, Jurnal Akuntansi Multiparadigma, Vol.3 No.1, April 2012, hal.65.

Secara umum, terdapat beberapa perubahan sanksi bunga sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 hingga diundangkannya UU tentang HPP (Tabel 1).

Pemberlakuan sanksi bunga melalui UU tentang KUP Tahun 1994 jauh lebih berat dibanding pengaturan dalam UU tentang KUP Tahun 1983. Dalam UU tentang KUP Tahun 1994 terdapat adanya pemberlakuan sanksi atas kurang bayar tahun berjalan berdasarkan STP, dan diterbitkan SKPKBT setelah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir dan telah dilakukan pemeriksaan. Pengenaan sanksi bunga juga semakin lebih berat dengan diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007. Pada UU tentang KUP Tahun 2007 terdapat pengaturan sanksi bunga baru, yakni atas:

- 1) Kurang bayar akibat melakukan pembetulan SPT masa atas kemauan sendiri sebelum pemeriksaan dan paling lama (dua) tahun sebelum daluwarsa penetapan,
- 2) Keterlambatan pembayaran/penyetoran pajak masa melewati masa jatuh tempo, dan

- 3) Keterlambatan pembayaran/penyetoran pajak tahunan melewati masa jatuh tempo,

yakni sebesar 2% per bulan dari jumlah pajak yang kurang dibayar, dihitung sejak jatuh tempo pembayaran s/d tanggal pembayaran.

Setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP, beban sanksi bunga yang dikenakan kepada wajib pajak atas berbagai objek pengenaan sanksi dapat dikatakan relatif lebih ringan. Hal ini didasarkan pada perubahan besaran bunga yang dikenakan. Sebelumnya dikenakan besaran sanksi bunga dengan nilai tetap yakni 2%. Sedangkan menurut UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP besaran bunga ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dimana tarif bunga dihitung berdasarkan suku bunga acuan dan dibagi 12 (dua belas). Beban sanksi yang lebih ringan tersebut apabila suku bunga acuan yang dimaksud tidak melebihi dari 24 (dua puluh empat) persen. Namun yang menjadi masalah dalam penetapannya yaitu tidak ada penjelasan atas bunga acuan tersebut di dalam UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP, apakah merujuk pada bunga acuan yang diterbitkan oleh Bank Indonesia atau bunga acuan yang

nantinya disusun dan ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

2) Sanksi Denda

Secara umum, terdapat perubahan besaran denda yang dikenakan kepada wajib pajak sebagaimana diatur dalam UU tentang KUP Tahun 1983 hingga diundangkannya UU tentang HPP (Tabel 2).

Dari tabel 2 di atas dapat terlihat bahwa pengaturan sanksi denda menurut UU tentang KUP Tahun 2007 secara umum jauh lebih berat dibanding tahun-tahun sebelumnya. Penilaian ini didasarkan pada penambahan besaran nilai denda dan adanya pengaturan objek baru yang dikenakan sanksi denda, yakni antara lain:

- 1) Sanksi denda atas tindakan tidak menyampaikan SPT tahunan dan SPT masa atau menyampaikan namun melewati batas waktu yang telah ditetapkan yang mengalami kenaikan yang signifikan (poin a dan poin b pada tabel 2).
- 2) Dimulai diberlakukannya sanksi denda sebesar 50% atas keberatan wajib pajak atas ketetapan pajak ditolak atau dikabulkan sebagian.
- 3) Dimulai diberlakukannya sanksi denda sebesar 100% atas

permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian.

Berdasarkan pengaturan dalam UU tentang HPP, penerapan sanksi denda saat ini dapat dikatakan lebih ringan dibanding sebelumnya. Berdasarkan UU tentang Cipta Kerja, tidak dilakukan perubahan besaran persentase sanksi denda atas keberatan wajib pajak ditolak atau dikabulkan dan atas permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian. Melalui UU tentang HPP dilakukan perubahan besaran persentase sanksi denda atas ketetapan pajak ditolak atau dikabulkan sebagian dari 50% menjadi 30% dan atas permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian dari 100% menjadi 60%. Meskipun ada penurunan, UU tentang HPP menetapkan penambahan objek sanksi denda baru yakni putusan peninjauan kembali yang menyebabkan jumlah pajak yang masih harus dibayar bertambah (poin f pada tabel 2).

3) Sanksi Kenaikan

Terkait pengaturan sanksi kenaikan, terdapat 1 (satu) objek pengenaan sanksi yang tidak mengalami perubahan besaran sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 hingga lahirnya UU tentang HPP.

Objek pengenaan tersebut yaitu diterbitkan SKPKBT dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, setelah dilakukan pemeriksaan, dengan besaran sanksi kenaikan sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah kekurangan pajak (tabel 3).

Pengenaan sanksi kenaikan menurut UU tentang KUP Tahun 2000 jauh lebih berat dibandingkan dengan UU tentang KUP sebelumnya, di mana terdapat pengaturan sanksi kenaikan baru yakni sanksi atas kekurangan pajak atas diterbitkannya SKPKB kepada wajib pajak yang memenuhi kriteria tertentu dan mengajukan permohonan pembayaran lebih bayar, serta telah dilakukan pengembalian pendahuluan, namun setelah pemeriksaan terdapat kurang bayar. Dengan diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007, pengenaan sanksi kenaikan dapat dikatakan jauh lebih berat. Hal ini didasarkan pada adanya objek pengenaan sanksi kenaikan baru, yakni wajib pajak yang karena kealpaannya untuk pertama kali tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau

melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara; dan diterbitkannya SKPKB kepada wajib pajak yang memenuhi persyaratan tertentu dan mengajukan permohonan pembayaran lebih bayar, serta telah dilakukan pengembalian pendahuluan, namun setelah pemeriksaan terdapat kurang bayar.

Sejak diundangkannya UU tentang Cipta Kerja, beban sanksi kenaikan dapat dikatakan relatif lebih ringan dibanding pengaturan menurut UU tentang KUP Tahun 2007. UU tentang Cipta Kerja menghapus ketentuan pengenaan sanksi kenaikan atas wajib pajak yang karena kealpaannya untuk pertama kali tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara. Kemudian mengubah pengenaan sanksi kenaikan atas kurang bayar akibat pembetulan SPT sesudah dilakukan pemeriksaan namun belum diterbitkan surat ketetapan pajak menjadi sanksi bunga yang besarnya ditetapkan

berdasarkan bunga acuan. Pengaturan sanksi kenaikan juga jauh lebih ringan dengan diundangkannya UU tentang HPP, dimana sanksi kenaikan atas diterbitkan SKPKB dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, dimana wajib pajak tidak menyampaikan SPT dan telah ditegur menjadi sanksi bunga yang besarnya ditetapkan berdasarkan bunga acuan.

b. Sanksi Pidana

Pengaturan sanksi pidana yang diakibatkan oleh kealpaan wajib pajak mengalami perubahan dan lebih berat sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007. Sebelumnya, sanksi pidana atas tindakan tidak menyampaikan SPT karena kealpaan diancam kurungan paling lama 1 tahun dan/atau denda paling banyak sebesar dua kali jumlah pajak yang terhutang. Sejak UU tentang KUP Tahun 2007, penerapan pidana dikenakan pada tindakan kealpaan kedua kali dan seterusnya. Tidak hanya itu saja terdapat penambahan batasan paling sedikit (minimal) terhadap masa kurungan dan/atau denda, yakni menjadi paling sedikit 3 bulan/paling lama 1 tahun atau denda paling sedikit 1 kali jumlah pajak terutang dan paling

banyak 2 kali jumlah pajak terutang (tabel 4).

Secara umum, pengaturan sanksi pidana menurut UU tentang KUP Tahun 2007 lebih berat dibanding pengaturan sebelumnya. Pada pengaturan sebelumnya tidak ada batasan minimal atau batasan paling singkat ancaman pidana penjara atau batasan minimal denda, yang diatur hanya batasan maksimal. Sedangkan sejak UU tentang KUP Tahun 2007 diatur batasan minimal ancaman pidana penjara atau denda (poin a hingga poin d pada tabel 3). Pengaturan sanksi pidana setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP tidak mengalami perubahan sebagaimana diatur menurut UU tentang KUP Tahun 2007.

2. Perbedaan kepatuhan wajib pajak setelah ada perubahan sanksi perpajakan.

Sanksi perpajakan merupakan salah satu cara yang dapat dijadikan alat untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Penelitian yang dilakukan Yunus & Suhada³⁰, Lestari et.al³¹, Marandu

³⁰K. G. Asela Gamini Bandara & W. M. R. B. Weerasooriya, *A Conceptual Research Paper on Tax Compliance and Its Relationships*, International Journal of Business and Management, Vol. 14 No. 10, 2019, hal.137.

³¹Ega Mawarni Puji Lestari, Leonardo Budi H, & Ari Pranaditya, *Pengaruh pelayanan pajak dan*

et.al³² dan Atarwaman³³ mengungkap bahwa sanksi perpajakan memiliki pengaruh positif dan signifikan secara statistik terhadap kepatuhan wajib pajak. Hasil penelitian terdahulu tersebut menunjukkan bahwa penerapan sanksi perpajakan (baik administratif maupun pidana) akan meningkatkan kepatuhan wajib pajak.

Pada pembahasan pada bagian sebelumnya tergambar bahwa penerapan sanksi perpajakan setelah diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 jauh lebih berat dibanding pengaturan sebelumnya, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Dengan demikian, seharusnya terdapat perbedaan tingkat kepatuhan wajib pajak yang signifikan antara sebelum dan sesudah diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007. Pada periode tahun 2002-2007, rata-rata tingkat kepatuhan wajib pajak sebesar 32,72. Setelah diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007, rata-rata tingkat

kepatuhan wajib pajak pada periode tahun 2008-2013 sebesar 52,11. Apabila dibandingkan antara rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum adanya pengaturan sanksi perpajakan yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 (Periode 2002-2007) dengan sesudah diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 (Periode 2008-2013), secara nominal memang terdapat perbedaan. Namun, perbedaan tersebut belum tentu signifikan secara statistik dengan adanya pengaturan sanksi perpajakan yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007. Oleh karena itu, penelitian ini melakukan pengujian paired sample t-test untuk menguji apakah terdapat perbedaan tingkat kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat. Dengan menggunakan software e-views, hasil pengujian paired sample t-test terlihat pada tabel 5.

Pada tabel 5 terlihat bahwa probabilitas (p value) t-test sebesar 0,0007 atau lebih kecil dari 0,05 (probabilitas atau p value < 0,05). Dengan demikian hipotes nol (H_0) ditolak. Artinya, terdapat perbedaan signifikan antara rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah

sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak dengan kesadaran membayar pajak sebagai variable intervening (Studi kasus di KPP Pratama Semarang Candisari), Journal of Accounting, Vol. 4 No.4, 2018, hal.13.

³²Edward E. Marandu, Christian J. Mbekomize & Alexander N. Ifezue, *Determinants of Tax Compliance: A Review of Factors and Conceptualizations*, International Journal of Economics and Finance, Vol.7 No.9, 2015, hal.215.

³³Rita J. D. Atarwaman, *Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak, Sanksi Pajak Dan Kualitas Pelayanan Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi*, Jurnal Akuntansi, Vol.6 No.1, 2020, hal.49.

adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007.

Dari hasil pengujian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengaturan sanksi yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 menyebabkan peningkatan rata-rata kepatuhan wajib pajak dan terdapat perbedaan yang signifikan secara statistik dibandingkan sebelum diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 (Periode 2002-2007). Hasil pengujian tersebut menunjukkan bahwa pengaturan sanksi yang lebih berat dapat mendorong peningkatan kepatuhan wajib pajak. Namun, penerapan sanksi perpajakan tidak selamanya dan serta merta mampu mendorong peningkatan kepatuhan pajak. B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus mengatakan bahwa:

Semakin berat sanksi, maka penggelapan pajak menjadi keputusan yang berimplikasi besar. Walau demikian, kebijakan menaikkan sanksi hanya efektif jika dikombinasikan dengan peningkatan risiko pemeriksaan. Sanksi seberat apapun tidak akan pernah dibebankan kepada Wajib Pajak yang tidak patuh jika pemeriksaan pajak tidak pernah terjadi. Dari pendekatan ini, kita dapat menyimpulkan bahwa

kepatuhan Wajib Pajak dipengaruhi oleh ketakutan mereka akan risiko pemeriksaan dan sanksi. Oleh karena itu, kebijakan yang dapat diterapkan oleh pemerintah untuk melawan ketidakpatuhan adalah menerapkan sanksi yang berat dan melakukan lebih banyak pemeriksaan pajak.³⁴

Pernyataan di atas dapat diartikan bahwa penerapan sanksi yang lebih berat tidak serta merta meningkatkan kepatuhan wajib pajak apabila tidak diikuti dengan pemeriksaan pajak. Demikian juga dengan pilihan sanksi perpajakan yang lebih ringan sebagaimana diatur melalui UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP. Keberhasilan pilihan penurunan sanksi perpajakan guna meningkatkan kepatuhan melalui kedua undang-undang tersebut tidak dapat berdiri sendiri, namun juga ditentukan oleh seberapa besar upaya pemeriksaan pajak yang dilakukan fiskus pajak kepada wajib pajak yang tidak patuh. Ardianti membuktikan adanya pengaruh antara pemeriksaan pajak pada kepatuhan karena pemeriksaan merupakan instrumen penting untuk menentukan tingkat kepatuhan Wajib Pajak, baik formal maupun material dari

³⁴B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, hal.7.

peraturan perpajakan.³⁵ Hasil penelitian IGA. Cahaya Shinta Dewi & Ni Luh Supadmi juga menunjukkan hasil yang sama, yakni pemeriksaan pajak berpengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak atau meningkatkan kepatuhan wajib pajak di KPP Madya Denpasar.³⁶

Tidak hanya pemeriksaan saja, masih terdapat beberapa faktor yang memengaruhi tingkat kepatuhan wajib pajak. Faktor tersebut antara lain yaitu norma atau nilai yang berlaku di masyarakat, kesempatan penggelapan pajak, keadilan, kepercayaan terhadap fiskus pajak, serta faktor ekonomi. B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus mengatakan bahwa:³⁷

Selama empat dekade terakhir, penelitian tentang kepatuhan pajak baik secara teoritis maupun empiris telah banyak dilakukan. Secara umum, terdapat beberapa faktor yang memengaruhi perilaku kepatuhan wajib pajak, yang dapat diklasifikasikan dalam lima kategori:

- a) Upaya pencegahan (*deterrence*), misalnya intensitas pemeriksaan pajak, risiko terdeteksi, serta tingkat

sanksi yang dikenakan. Hal ini berangkat dari konsep bahwa risiko terdeteksi maupun sanksi dapat merubah perilaku kepatuhan pajak.

- b) Norma atau nilai yang berlaku, baik norma yang dipegang oleh pribadi maupun norma sosial.
- c) Kesempatan baik untuk patuh atau tidak patuh (kesempatan untuk menggelapkan pajak).
- d) Keadilan (*fairness*) yang terkait dengan hasil ataupun prosedur, serta kepercayaan baik terhadap pemerintah (otorita pajak) maupun terhadap wajib pajak lainnya.
- e) Faktor ekonomi, yang mencakup segala faktor yang berhubungan dengan kondisi ekonomi secara umum, kondisi usaha ataupun industri, serta nilai pajak yang harus dibayarkan.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bagian pembahasan di atas, terdapat 2 (dua) simpulan yang diperoleh, yakni:

- 1) Pengaturan sanksi perpajakan saat ini menurut UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP dapat dikatakan lebih ringan dibanding pengaturan pada undang-undang sebelumnya. Hal ini didasarkan pada beberapa hal, yakni:
 - a) Adanya perubahan besaran sanksi bunga yang dikenakan, dimana berubah dari besaran

³⁵IGA. Cahaya Shinta Dewi & Ni Luh Supadmi, Pengaruh Pemeriksaan Pajak, Kesadaran, Kualitas Pelayanan Pada Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak Badan, E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana, Vol.9 No.2, 2014, hal. 510.

³⁶*Ibid*, hal. 512.

³⁷B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, hal.7.

tarif sanksi bunga dengan nilai tetap yakni 2% per bulan menjadi besaran tarifnya ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasarkan suku bunga acuan dan dibagi 12 (dua belas).

- b) Adanya penurunan besaran persentase sanksi denda atas ketetapan pajak ditolak atau dikabulkan sebagian dari 50% menjadi 30% dan atas permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian dari 100% menjadi 60%.
- c) Adanya penghapusan pengenaan sanksi kenaikan atas wajib pajak yang karena kealpaannya untuk pertama kali tidak menyampaikan SPT atau menyampaikan SPT, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara melalui UU tentang Cipta Kerja.
- d) Adanya perubahan pengenaan sanksi kenaikan atas kurang bayar akibat pembetulan SPT sesudah dilakukan pemeriksaan

namun belum diterbitkan surat ketetapan pajak melalui UU tentang Cipta Kerja dari kenaikan 50% menjadi sanksi bunga yang besarnya ditetapkan berdasarkan bunga acuan oleh Menteri Keuangan.

- e) Adanya perubahan pengaturan sanksi kenaikan atas diterbitkan SKPKB dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, dimana wajib pajak tidak menyampaikan SPT dan telah ditegur melalui UU tentang HPP, dari kenaikan 50% menjadi sanksi bunga yang besarnya ditetapkan berdasarkan bunga acuan oleh Menteri Keuangan.
- 2) Hasil pengujian paired sample t-test menunjukkan bahwa pengaturan sanksi yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 mendorong peningkatan rata-rata kepatuhan wajib pajak dan terdapat perbedaan yang signifikan secara statistik dibandingkan sebelum diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 (Periode 2002-2007). Namun, penerapan sanksi

perpajakan yang lebih berat tidak serta merta dapat meningkatkan kepatuhan wajib pajak karena masih terdapat beberapa faktor yang menjadi determinan perilaku kepatuhan wajib pajak. Demikian juga dengan pengaturan sanksi perpajakan yang lebih ringan sebagaimana diatur melalui UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP. Beberapa faktor tersebut antara lain yaitu tingkat pemeriksaan yang dilakukan oleh fiskus pajak, norma atau nilai yang berlaku di masyarakat, adanya kesempatan melakukan penggelapan pajak oleh wajib pajak, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah atau otorita pajak, keadilan berkaitan dengan hasil ataupun prosedur yang diterima wajib pajak, serta kondisi ekonomi secara umum.

B. Saran

Upaya penurunan beban sanksi perpajakan yang dikenakan kepada wajib pajak melalui diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP (baik melalui sanksi bunga, sanksi denda maupun sanksi kenaikan) akan berhasil meningkatkan tingkat kepatuhan wajib pajak apabila diikuti

dengan upaya pemerintah menangani beberapa faktor yang menjadi determinan lain. Beberapa upaya yang perlu dilakukan pemerintah antara lain yaitu meningkatkan pemeriksaan terhadap wajib pajak yang tidak patuh, menutup berbagai kemungkinan adanya upaya penggelapan pajak oleh wajib pajak, meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap fiskus pajak, serta menciptakan keadilan bagi wajib pajak berkaitan dengan hasil atau prosedural yang diterima wajib pajak.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tata Cara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan 1925

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua Atas

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.
- Buku**
- Mustaqiem. *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*. Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2014.
- Soekanto, S & Mamudji, S. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Jurnal**
- Atarwaman, R. J. D. *Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak, Sanksi Pajak Dan Kualitas Pelayanan Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi*. Jurnal Akuntansi, Vol6, No.1, 2020.
- Assa, J.R., et.al. *Pengaruh Pemeriksaan Pajak Dan Sanksi Perpajakan Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Manado*. Jurnal Riset Akuntansi Going Concern, Vol.13 No.4, 2018.
- Asnawi, H.S & Mukhlisin, A. *Sanksi Perpajakan Dan Pengadilan Pajak Di Indonesia: Upaya Optimalkan Perolehan Pajak Kaitannya dengan Pembangunan Nasional*. Jurnal Hukum dan Ekonomi Syariah, Vol. 05 No. 2, September 2017.
- Bandara, K.G.A & Weerasooriya, W.M.R.B. *A Conceptual Research Paper on Tax Compliance and Its Relationships*. International Journal of Business and Management, Vol. 14, No. 10, 2019.
- Bawazier, F. *Reformasi Pajak Di Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 1, April 2011.
- Cahyonowati, N. *Model Moral Dan Kepatuhan Perpajakan: Wajib Pajak Orang Pribadi*. Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia, Vol. 15, No. 2, 2011.
- Chaerunisak, U.H.C., & Suyanto. *Pengaruh Sistem Pelayanan Pajak*

- Dan Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi Terhadap Penerapan Self Assessment System di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bantul.* Jurnal Akuntansi, Vol.2 No.1, Juni 2014.
- Dewi, I.C.S & Supadmi, L.D. *Pengaruh Pemeriksaan Pajak, Kesadaran, Kualitas Pelayanan Pada Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak Badan.* E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana, Vol.9 No.2, 2014.
- Kariyoto., et.al. *Pengaruh Kesadaran Dan Kepatuhan Wajib Pajak Terhadap Kinerja Perpajakan (Studi Pada Kanwil Ditjen Pajak Jawa Timur II).* Jurnal Akuntansi Multiparadigma, Volume 3, Nomor 1, April 2012
- Kristiaji, B.B, et.al. *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak.* Inside Tax Edisi 14, 2013.
- Lestari, E. M. P., et.al. *Pengaruh pelayanan pajak dan sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak dengan kesadaran membayar pajak sebagai variable intervening (Studi kasus di KPP Pratama Semarang Candisari).* Journal of Accounting, Vol. 4, No.4, 2018.
- Marandu. E.E., et.al. *Determinants of Tax Compliance: A Review of Factors and Conceptualizations.* International Journal of Economics and Finance, Vol.7, No.9, 2015.
- Ningrum, D.K., et.al. *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Di Bidang Perpajakan Sebagai Upaya Peningkatan Penerimaan Negara.* Jurnal Law Reform Program, Vol.12, No.2, 2016.
- Ridayati. *Uji Beda Pelanggaran Traffic Light Berdasarkan Lokasi Pelanggarannya.* Jurnal Angkasa, Vol.08 No.2, November 2016.
- Sumuan, C.F & Fidiana. *Tax Sanctions from the Authority Perspective.* Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis, Vol. 15, Issue. 1, January 2020.
- Wibawa, W.D. *Kompetensi Penilaian Dupak.* Jurnal AgroSainTa, Vol.3 No.2, 2019.
- Yunus, N., Ramli, R., & Syuhada, N. *Tax penalties and tax compliance of Small Medium Enterprises (SMEs) in Malaysia.* International Journal of Business, Economics, and Law, Vol.12, No.1, 2017.
- Bahan yang Tidak Diterbitkan**
- Suardita, I.K. *Pengenalan Bahan Hukum (PBH).* Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017.

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020 DALAM PERSPEKTIF EKONOMI MAKRO

(IMPLICATIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT'S DECISION NUMBER 91/PUU- XVIII/2020 FROM A MACROECONOMIC PERSPECTIVE)

Ridho Bramulya Ihsan
Management Departmen, Binus Online Learning,
Bina Nusantara University, Jakarta, Indonesia
*Korepondensi: rdobramulya@gmail.com

Abstrak

Sejak diundangkan dan berlakunya UU tentang Cipta Kerja telah menimbulkan pro dan kontra di semua kalangan. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan pembentukan UU tentang Cipta Kerja secara formil bertentangan dengan UUD 1945. Putusan MK tersebut menimbulkan polemik karena di satu sisi menyebut UU tersebut tidak konstitusional tetapi di sisi lainnya memerintahkan selama 2 (dua) tahun untuk memperbaiki proses penyusunannya dan menyatakan UU tentang Cipta Kerja tetap berlaku. Penulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana pertimbangan hukum yang melandasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja dan bagaimana implikasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja terhadap perekonomian secara makro. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui pertimbangan hukum yang melandasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja dan mengetahui implikasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja terhadap perekonomian secara makro. Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan cara menelaah putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan. Terdapat beberapa pertimbangan hukum dalam Putusan MK diantaranya ketidaksesuaian UU tentang Cipta Kerja dengan pedoman penyusunan peraturan dan asas pembentukan perundang-undangan, memberikan waktu perbaikan agar tidak menjadi inskonstitusional secara permanen, dan menangguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas. Polemik Putusan MK juga mempengaruhi perekonomian secara makro karena pemerintah masih mengeluarkan beberapa peraturan pelaksana dari UU tentang Cipta Kerja dan peraturan pelaksana tersebut terkait dengan ketenagakerjaan yang menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap perekonomian secara makro.

Kata kunci: putusan pengadilan, cipta kerja, perekonomian.

Abstract

Since its inception, the Law on Job Creation has sparked pros and cons in all circles. The Constitutional Court's decision Number 91/PUU-XVIII/2020 stated that the formation of the Law on Job Creation was formally contrary to the 1945 Constitution. The Constitutional Court's decision caused a polemic because on the one hand it called the Law unconstitutional but on the other hand it ordered for 2 (two) years to revise it. The drafting process and stating that the Law on Job Creation remains in effect. This writing raises the issue of how the legal considerations underlying the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 related to the Law on Job Creation and the implications of the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 related to the Law on Job Creation on the macro economy. This paper aims to find out the legal considerations underlying the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 related to the Law on Job Creation and to find out the implications of the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 related to the Law on Job Creation on the macro economy. This writing method uses a normative juridical method by examining court decisions and laws and regulations. There are several legal considerations in the Constitutional Court's Decision, including the incompatibility of the Law on Job Creation with the guidelines for drafting regulations and the principles of the formation of legislation, providing time for repairs so that they do not become permanently unconstitutional, and suspending all strategic and broad-impact actions/policies. The polemic of the Constitutional Court's Decision also affects the economy at a macro level because the government is still issuing several implementing regulations from the Law on Job Creation and the implementing regulations are related to employment which is one of the factors that affect the economy at a macro level.

Keywords: constitutional court decision, job creation, economy.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Konstitusi negara-negara liberal-kapitalis pada umumnya tidak memuat ketentuan mengenai dasar kebijakan ekonomi dalam naskah Undang-Undang Dasarnya. Pada negara-negara *Common Law* yang mengikuti tradisi hukum Inggris, masalah perekonomian dipandang sebagai fenomena pasar (*market*) yang berkembang dalam dinamika masyarakat sendiri sehingga tidak memerlukan pengaturan yang ketat oleh negara. Cara pandang ini juga mempengaruhi penyusunan konstitusi negaranya.¹

Berbeda dengan cara pandang tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) justru memuat ketentuan mengenai perekonomian secara tersendiri, bahkan dalam bab tersendiri.² Salah satu tujuan bernegara sebagaimana terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...", sehingga dapat dimaknai bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya yang salah satunya melalui

pembangunan perekonomian nasional.³ Hal ini dimaksudkan agar negara diharapkan selalu hadir dalam setiap sendi penyelenggaraan ekonomi secara nasional yang bertumpu pada konstitusi, sehingga pembangunan ekonomi tidak hanya tergantung pada pencapaian jangka pendek yang cenderung pragmatis berdasarkan selera pasar atau kepentingan politik semata.

Konstitusi merupakan landasan hukum negara sehingga pengaturan pembangunan ekonomi harus berdasarkan konstitusi untuk kesejahteraan jangka panjang. Tujuannya, agar setiap langkah-langkah pembangunan ekonomi sesuai dengan cita-cita bangsa. Kadang kala, hukum hanya dijadikan alat untuk memperkuat kekuasaan dan melancarkan kepentingan ekonomi. Kebijakan ekonomi selalu menjadi alat pemerintah dalam mengatur perekonomian suatu negara. Berdasarkan hal tersebut maka arah kebijakan ekonomi tertinggi menjadi dasar dalam membuat suatu kebijakan ekonomi. Kebijakan ekonomi seyogyanya harus mendasarkan pada konstitusi suatu negara,

¹Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta:Kompas, 2010, hal. 126-127.

²*Ibid*, hal.219.

³Lihat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 termaktub tujuan nasional bangsa Indonesia, yakni 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.

bukan hanya tergantung pada kebutuhan dan/atau kepentingan pasar semata.⁴

Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 khususnya BAB XIV mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, mengatur secara prinsip mengenai kebijakan dasar di bidang ekonomi. Sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan maka hal ini juga dapat diartikan bahwa konsekuensinya kaidah dalam pasal-pasal yang terkandung dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 hingga peraturan di bawahnya harus selalu selaras dengan pembukaan UUD NRI Tahun 1945.⁵

Pada akhir tahun 2020 lalu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) bersama Presiden (Pemerintah) telah menyetujui bersama Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja dan berlaku menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). Sejak awal kehadiran undang-undang dengan metode *omnibus law* tersebut memang memantik pro dan kontra di semua kalangan. UU tentang Cipta Kerja diharapkan menjadi terobosan hukum yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa Undang-Undang ke dalam satu Undang-Undang

secara komprehensif dan UU tentang Cipta Kerja ini bertujuan untuk mendorong investasi dan menciptakan lapangan kerja.⁶

Namun, faktanya banyak pasal justru yang memiliki dampak kurang baik bagi masyarakat luas seperti hilangnya hak buruh/tenaga kerja dan cenderung menguntungkan pengusaha/pemilik modal, serta kemudahan izin yang diberikan kepada investor khususnya terkait AMDAL akan berdampak buruk terhadap pengelolaan lingkungan.⁷ Masih banyak lagi sebenarnya pasal yang dipermasalahkan hingga akhirnya banyak pula masyarakat mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena merasa tidak dilibatkan dalam penyusunan undang-undang tersebut dan substansi perubahan berbagai undang-undang di dalamnya berpotensi lebih banyak ke arah negatif dibandingkan positifnya.

Akhirnya, pada tanggal 25 November 2021 MK sebagai "*The guardian of constitution*", berdasarkan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa pembentukan UU tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak

⁴Pratama, Agung Rifqi. *Sistem Ekonomi Indonesia dalam Perspektif Pancasila Dan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia tahun 1945*, Jurnal VeJ Volume 4, Nomor 2, 2018, hal 304-332.

⁵M.S Kaelan. *Inkonsistensi Dan Inkoherensi Dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis)*, Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bekerjasama dengan Paradigma Yogyakarta, 2017, hal xxxi-xxxii.

⁶Lihat konsiderans dan Pasal 1 angka 1 UU Tentang Cipta Kerja (pengertian Cipta Kerja).

⁷Pulungan, M.Hajoran. *Opini: Kontroversi Putusan Cipta Kerja Berakhir di MK*. Dimuat dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211130/12/1471886/opini-kontroversi-putusan-cipta-kerja-berakhir-di-mk>, diakses tanggal 12 Januari 2022.

putusan ini diucapkan. Hal ini berdampak bahwa UU tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara bersyarat.

MK menilai bahwa dari segi formil atau pembuatan undang-undang saja metode penggabungan atau omnibus law dalam UU tentang Cipta Kerja tidak jelas, apakah metode tersebut merupakan pembuatan undang-undang baru atau hanya melakukan revisi. Berdasarkan hal tersebut, DPR dan pemerintah diberi waktu dua tahun untuk memperbaikinya, agar dinilai konstitusional. Namun, hakim MK juga memutuskan bahwa UU tentang Cipta Kerja tetap berlaku.⁸ DPR RI dan pemerintah diberi waktu dua tahun untuk memperbaikinya agar dinilai konstitusional.⁸ Putusan MK tersebut tentu menimbulkan polemik karena di satu sisi menyebut undang-undang tersebut tidak konstitusional tetapi di sisi lainnya memerintahkan selama 2 (dua) tahun untuk memperbaiki proses penyusunannya dan menyatakan UU tentang Cipta Kerja tetap berlaku.

Bahkan meskipun putusan MK juga menyatakan menanggukkan semua kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU tentang Cipta

Kerja, pemerintah tetap menerbitkan beberapa peraturan turunan UU tentang Cipta Kerja. Hal ini tentu akan memberikan ketidakpastian hukum sebagai ambiguitas putusan MK tersebut.

Ketidakpastian hukum tentu juga akan memberikan implikasi kepada masyarakat luas dan seyoganya akan berujung pada perekonomian secara makro karena UU tentang Cipta Kerja ini turut mengubah peraturan ketenagakerjaan. Dalam perekonomian sebuah negara, tenaga kerja memegang peranan yang sangat penting. Tenaga kerja berperan sebagai salah satu faktor produksi sehingga tentu perubahan ini akan memberikan implikasi kepada kepentingan pengusaha, pemerintah, dan masyarakat. Hal ini dapat diartikan bahwa kesejahteraan dan tingkat ekonomi sebuah negara bisa dilihat dari faktor tenaga kerjanya. Masuknya klaster ketenagakerjaan dalam UU tentang Cipta Kerja dalam rangka investasi tentu tetap harus sesuai dengan kerangka atau bingkai pengaturan dalam konstitusi.

Berdasarkan hal tersebut, kajian ini penting untuk dilakukan mengingat akan terdapat implikasi dari Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja terhadap perekonomian secara makro. Hal ini untuk mendeskripsikan implikasi setelah keluarnya Putusan tersebut sehingga dapat menyusun strategi dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang kemungkinan akan timbul terhadap perekonomian

⁸Sucahyo, Nurhadi. *Ketidajelasan Bayangi Putusan MK Soal UU Cipta Kerja*. Dimuat dalam: <https://www.voaindonesia.com/a/ketidajelasan-bayangi-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja-/6338052.html>, diakses tanggal 12 Januari 2022.

Indonesia secara makro selama perbaikan UU tentang Cipta Kerja ini.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas yaitu:

1. Apa yang menjadi pertimbangan hukum yang melandasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja?
2. Bagaimana implikasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja terhadap perekonomian secara makro?

D. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan ini, yaitu:

1. untuk mengetahui pertimbangan hukum yang melandasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja; dan
2. untuk mengetahui implikasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja terhadap perekonomian secara makro.

Kedua tujuan penulisan tersebut sangat penting untuk dicapai karena dinamika perekonomian akan terus berjalan sehingga perlu untuk dikendalikan oleh kebijakan publik yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan berpedoman pada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Namun, penulis hanya terbatas atau terfokus pada analisis

terhadap Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja karena keterbatasan kemampuan dan daya jangkau penulis sehingga analisis hanya dibatasi dalam lingkup hal tersebut, meskipun idealnya analisis tersebut sebaiknya juga dilakukan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait Cipta Kerja secara komprehensif.

E. Metode Penulisan

Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan. Namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan suatu tipe yang dipergunakan dalam penelitian atau penulisan di bidang hukum.⁹ Kemudian, metode penulisan didefinisikan menjadi cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dapat dideskripsikan, dibuktikan, dikembangkan dan ditemukan pengetahuan, teori, tindakan dan produk tertentu sehingga dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah dalam kehidupan manusia.¹⁰

Adapun metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif (penelitian hukum kepustakaan). Penelitian yuridis normatif merupakan pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah berbagai konsep, teori, asas hukum, putusan

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012, hal. 5.

¹⁰Sugiyono, *Cara Mudah Menyusun Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Bandung: Alfabeta, 2015, hal.22.

pengadilan, doktrin (ajaran), dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan materi tulisan ini. Berbagai bahan tersebut disusun secara sistematis untuk kemudian dikaji sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti serta memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.¹¹

Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka pengkajian dilakukan dengan menganalisis Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja dan merujuk UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, penulisan ini juga dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan literatur (pustaka), baik berupa buku atau catatan, maupun laporan hasil penelitian terdahulu mengenai perekonomian termasuk tenaga kerja.

Penulis juga menggali data yang bersumber dari sumber data sekunder¹² yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier dan berbagai sumber media yang terdiri dari berbagai buku yang terkait dengan hukum dan ekonomi, yang antara lain diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi

¹¹Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan IV, 2017, hal. 33-36.

¹²Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif*, Bandung: Alfabeta, 2018, hal.213.

dan semua media atau pemberitaan secara luas.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Kebijakan Ekonomi di Indonesia Secara Makro

Secara umum, perkembangan ekonomi Indonesia sejak tahun 1945 hingga kini dapat terbagi sesuai masa pemerintahan di Indonesia, yaitu masa pemerintahan orde lama, orde baru, dan reformasi. Setiap masa tersebut tentu memiliki dinamika permasalahan ekonomi yang beragam. Penyelesaian berbagai permasalahan ekonomi tersebut dapat dilihat dari kebijakan ekonomi secara makro dalam menjalankan pemerintahannya tersebut.

Ekonomi merupakan aspek yang penting penting di dalam suatu negara karena kekuatan ekonomi suatu negara akan menjadikan suatu negara mampu untuk memenuhi kebutuhannya dengan memanfaatkan sumber daya alam yang terbatas. Keterbatasan tersebut yang menjadikan timbulnya permasalahan ekonomi karena kebutuhan manusia yang tidak terbatas menjadi tidak seimbang dengan keterbatasan sumber daya tersebut. Jika rezim pada saat pemerintahannya dapat menyelesaikan masalah ekonomi maka rakyatnya akan hidup sejahtera. Hal ini dapat dilihat dari ekonomi makro negara tersebut

tanpa mengurangi arti penting ekonomi mikro.¹³

Definisi ekonomi makro (*macro economics*) menurut Sadono Sukirno adalah sebuah cabang ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan utama perekonomian secara komprehensif atau menyeluruh terhadap berbagai masalah pertumbuhan ekonomi. Masalah yang dimaksud di antaranya terkait kegiatan ekonomi yang tidak stabil, Inflasi, dan tingkat pengangguran.¹⁴

Pengertian lainnya mengenai ekonomi makro adalah sebuah ilmu ekonomi yang mempelajari perekonomian sebuah negara secara komprehensif.¹⁵ Makro ekonomi dapat digunakan untuk menganalisis target-target kebijaksanaan seperti pertumbuhan ekonomi, inflasi, tenaga kerja, dan keseimbangan neraca pembayaran yang berkesinambungan. Salah satu tujuan kebijakan ekonomi makro, yaitu memberikan tingkat kesempatan kerja yang tinggi.

Dengan kebijakan ekonomi makro, pemerintah dapat mengurangi

pengangguran hingga tingkat *full employment* pada semua lapangan pekerjaan yang ada baik di pemerintah maupun swasta. Perekonomian negara memang tidak lepas dari masalah pengangguran dan inflasi. Berbagai upaya dilakukan pemerintah baik terkait moneter maupun fiskal melalui kebijakan publik secara makro.¹⁶ Salah satu bentuk kebijakan publik yang mempengaruhi perekonomian secara makro di Indonesia tentu tidak terlepas dari permasalahan hukum (peraturan).

Disahkannya UU tentang Cipta Kerja oleh pemerintah bertujuan untuk mendorong investasi dan menciptakan lapangan kerja.¹⁷ Upaya strategis yang dilakukan dalam rangka penciptaan lapangan kerja tersebut secara garis besar dilakukan melalui 3 (tiga) upaya, yakni: (a) peningkatan investasi; (b) penguatan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM); dan (c) peningkatan kualitas SDM (ketenagakerjaan) Indonesia yang dirumuskan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja.¹⁸ Kebijakan makro di Indonesia melalui UU tentang Cipta Kerja ini dilakukan

¹³Pratama, Agung Rifqi. *Sistem ekonomi Indonesia Dalam Perspektif Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Dimuat dalam: <https://journal.unpar.ac.id/index.php/veritas/article/view/3067/2611>, diakses tanggal 2 Maret 2022.

¹⁴Sukirno, Sadono. *Makro Ekonomi (Teori Pengantar)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016, hal 17.

¹⁵Djojohadikusumo, Sumitro. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan ekonomi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1994, hal 37-38.

¹⁶Gischa, Serafica. *Ekonomi Makro: Pengertian, Tujuan, dan Ruang Lingkupnya*, dimuat dalam <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/21/100000169/ekonomi-makro-pengertian-tujuan-dan-ruang-lingkupnya?page=all>. Diunduh pada 14 februari 2022

¹⁷Lihat konsiderans dan Pasal 2 UU Tentang Cipta Kerja.

¹⁸Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. *Naskah Akademis RUU Tentang Cipta Kerja*, hal 208-209.

untuk mengajak investor menanam modal sehingga diharapkan dapat membuka lapangan kerja baru.

Selanjutnya, terdapat berbagai contoh kebijakan yang diluncurkan oleh pemerintah tersebut untuk mengatasi berbagai permasalahan ekonomi makro berdasarkan UU tentang Cipta Kerja dan peraturan turunannya seperti Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 2/2022 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pembayaran Manfaat Jaminan Hari Tua. Pengaturan dalam peraturan tersebut menetapkan pembayaran manfaat Jaminan Hari Tua (JHT) hanya dapat dicairkan saat usia peserta BPJS Ketenagakerjaan mencapai 56 tahun.¹⁹

Bila dikaitkan dengan tujuan UU tentang Cipta Kerja untuk mendorong investasi maka kebijakan ketenagakerjaan ini menjadi bagian dari kebijakan ekonomi secara makro dalam masa pemerintahan saat ini karena pengaturan bidang ketenagakerjaan menjadi hal yang diubah dalam UU tentang Cipta Kerja. Perubahan terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU tentang Ketenagakerjaan) dalam UU tentang

Cipta Kerja menjadi diskusi panjang di masyarakat karena dianggap akan membawa kerugian bagi pekerja melalui pengurangan atau pelonggaran aturan hukum ketenagakerjaan dengan mengorbankan perlindungan bagi pekerja demi mendatangkan investasi.

Salah satu teori ekonomi yang sering digunakan terkait investasi adalah teori atau pendapat John Maynard Keynes yang juga dikenal sebagai pencetus *Keynesianisme*. Kebangkitan ekonomi *Keynesianisme* menandai berakhirnya ekonomi *laissez-faire*, suatu teori ekonomi yang berdasarkan pada keyakinan bahwa pasar dan sektor swasta dapat berjalan sendiri tanpa campur tangan negara. Teori ini menyatakan bahwa kecenderungan ekonomi makro dapat memengaruhi perilaku individu ekonomi mikro.²⁰ Sepertinya perubahan UU tentang Ketenagakerjaan dalam UU tentang Cipta Kerja mengarah pada pengurangan peran negara dalam salah satu faktor yang berpengaruh pada ekonomi makro Indonesia yakni ketenagakerjaan.

Hal ini terlihat dari pengaturan dalam UU tentang Cipta Kerja yang mengembalikan suatu hal didasarkan atas kesepakatan para pihak

¹⁹Meilanova, Denis Riantiza. *JHT Cair pada Usia 56 Tahun, KSPI: Kalau di-PHK, Buruh Makan Apa?* Dimuat dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220212/12/1499614/jht-cair-pada-usia-56-tahun-kspi-kalau-di-phk-buruh-makan-apa>. diunduh pada tanggal 21 Februari 2022.

²⁰Djojohadikusumo, Sumitro. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan ekonomi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1994, hal 37-38.

(pekerja/buruh dan pengusaha) untuk dituangkan dalam perjanjian kerja, kesepakatan kerja bersama, dan/atau peraturan perusahaan. Berdasarkan mekanisme kesepakatan para pihak tersebut, tentu menunjukkan berkurangnya peran atau kendali negara terhadap aturan hukum ketenagakerjaan yang sebelumnya diatur secara detil dalam UU tentang Ketenagakerjaan.

Kebijakan ekonomi secara makro dengan hadirnya UU tentang Cipta Kerja tersebut diharapkan dapat menjaga kestabilan ekonomi negara melalui investasi. Ekonomi makro juga memiliki peran penting pada sebuah bisnis. Ekonomi makro mampu memengaruhi pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga, tenaga kerja, dan pencapaian keseimbangan. Kestabilan ini penting, agar pelaku ekonomi (investor) percaya pada negara Indonesia dan mau melakukan investasi. Namun, kestabilan ekonomi di Indonesia dapat tercapai ketika variabel ekonomi makro telah seimbang karena perubahan ekonomi yang besar akan berpengaruh terhadap masyarakat, perusahaan, beserta pasarnya.²¹ Disinilah peran hukum

dalam menjembatani berbagai kepentingan yang berbeda sehingga tercipta keseimbangan dan kestabilan ekonomi secara makro dapat terwujud.

2. Negara Hukum dan Peraturan Perundang-undangan

Perkembangan negara pada jaman modern sering disebut negara hukum "Rechtsstaat". Negara hukum mengatur mengenai hak dan kewajiban antara warga negara dengan negara. Berikut ciri-ciri dari negara hukum (*Rechtsstaat*):

- 1) Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (wetmatig bestuur); dan
- 3) Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).²²

²¹ Gischa, Serafica. *Ekonomi Makro di Indonesia dan Pengaruhnya Terhadap Bisnis*. Dimuat dalam: <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/21/140000869/ekonomi-makro-di-indonesia-dan-pengaruhnya-terhadap-bisnis>. Diakses pada 16 Februari 2022.

²²Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.76.

Berdasarkan ketiga ciri tersebut, kita dapat melihat ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Hal ini dapat diartikan bahwa seluruh aspek dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara Indonesia diatur dalam (berdasarkan) hukum tanpa terkecuali. Produk hukum dimaksud dikenal dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) mendefinisikan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Kemudian dalam disertasinya, Attamimi memberikan batasan bahwa semua peraturan perundang-undangan merupakan aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk

tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.²³

Selanjutnya, menurut Ruitter di dalam peraturan perundang-undangan terkandung tiga unsur yakni: norma hukum (*rechts normen*); berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruimezin*). Berdasarkan hal tersebut, peraturan perundang-undangan merupakan sebuah produk hukum karena pada hakekatnya peraturan perundang-undangan terbentuk dari berbagai norma hukum yang berlaku ke luar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.²⁴

3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Konstitusi adalah pengaturan terhadap kekuasaan dalam negara dan hal itu mengandung arti adanya pembatasan kekuasaan.²⁵ Konstitusi pada hakekatnya dibagi dalam arti formal, dan arti materiil:²⁶

²³Huda, Ni'matul. *Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 Vol. 28 September 2021, hal. 550 – 571.

²⁴D.W.P. Ruitter, *Bestuursrechtelijke Wetgevingsleer*, Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987, hal. 7. Dikutip dalam disertasi Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, oleh A. Hamid S. Attamimi hal. 314

²⁵Sri Soemantri M, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm.24.

²⁶Hans Kelsen, *Teori Hukum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006, hlm.180.

- 1) konstitusi dalam arti formal adalah suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang hanya dapat diubah di bawah pengawasan ketentuan khusus, yang tujuannya adalah untuk menjadikan perubahan norma-norma ini lebih sulit; dan
- 2) konstitusi dalam arti materiil terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang. Konstitusi merupakan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.

Hal ini berarti konstitusi membatasi setiap kekuasaan agar tujuan negara tercapai. Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam konstitusi suatu negara demokratis serta menganut sistem pemisahan kekuasaan negara (*checks and balances*) tentu tidak terlepas dari adanya prinsip dan pelaksanaan wewenang untuk menguji atau pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Konsep *judicial review* itu sendiri sebenarnya dilihat sebagai hasil perkembangan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*),

prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*)²⁷.

Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan implikasi dalam sistem ketatanegaraan kita. Salah satu perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut mengatur hadirnya suatu lembaga negara yakni Mahkamah Konstitusi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan memang sangat penting dalam melindungi dan mengemban suara rakyat.²⁸ Hal ini semata-mata untuk mewujudkan supremasi hukum, kepastian hukum, dan perkembangan demokrasi itu sendiri, berdasarkan konsep negara hukum yang demokratis (*demokratische reshtsstaat*).²⁹

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU tentang

²⁷Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal.8.

²⁸Ashiddiqie, Jimly. *Konstitusi Bernegara*, Jakarta: Setara Press, 2015, hal.293.

²⁹ *Ibid*, hal,293.

Mahkamah Konstitusi), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, diatur bahwa Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.³⁰ Pasal tersebut tidak menjelaskan apakah kewenangan Mahkamah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk melakukan pengujian sebuah Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 tersebut hanya pada salah satu macam pengujian saja yaitu pengujian materiil atau formil ataukah kedua jenis pengujian baik pengujian formil maupun materiil.

Pasal 10 ayat (1) huruf a UU tentang MK menyatakan, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan, Pasal 51 ayat (3) menyatakan dalam permohonan Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945; dan/atau materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau

bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, menurut ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a dan Pasal 51 ayat (3) UU tentang MK tersebut Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 baik dalam pengujian formil maupun pengujian materiil. Berdasarkan hal tersebut, kewenangan MK dalam menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat diartikan bahwa MK telah menjalankan fungsi sebagai Pengawal Konstitusi (*The Guardian of Constitution*) dan MK juga berwenang untuk melakukan pengujian Konstitusionalitas Pembentukan UU tentang Cipta Kerja terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Adapun tolok ukur atau batu uji oleh Mahkamah untuk menilai pengujian formil sebuah undang-undang telah dinyatakan dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dimana MK berpendapat bahwa Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 (Tatib DPR) merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara *a quo* untuk melakukan pengujian formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD NRI Tahun 1945, karena hanya dengan

³⁰Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan Undang-Undang yang diharuskan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Terkait dengan hal-hal tersebut, menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 saja maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD NRI Tahun 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang undang-undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil.³¹

Hal ini dapat diartikan bahwa tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil tidak hanya selalu

kepada UUD NRI Tahun 1945 namun dapat juga kepada undang-undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi seperti UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan DPR RI, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi tersebut.

Adapun terkait *legal standing* para pemohon, dalam Pasal 51 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu perorangan WNI; kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang; badan hukum publik dan privat; atau lembaga negara.

Hal ini diperluas kembali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, juga menyebutkan tentang kapasitas Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, yaitu adanya hak

³¹Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, Dimuat dalam: file:///C:/Users/User/Downloads/putusan_mkri_8240.pdf, diakses pada tanggal 24 Februari 2022.

konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945; hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji; kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji; dan adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.

Namun, dalam Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, dinyatakan bahwa meskipun ukuran tentang kepentingan dan kedudukan hukum Pemohon yang menentukan ada tidaknya *legal standing* untuk mengajukan permohonan tetap harus merujuk pada Pasal 51 ayat (1) UU MK, dalam uji formil kerugian konstitusional Pemohon harus dilihat dari kepercayaan dan mandat yang diberikan kepada wakil sebagai *fiduciary duty*, yang harus dilaksanakan secara itikad baik dan bertanggung jawab, dalam hubungan mandat yang tidak terputus dengan dipilih dan dilantikannya anggota DPR sebagai wakil rakyat pemilih. Hal ini disebabkan

karena kedaulatan rakyat dalam pembentukan Undang-Undang (legislasi) tidaklah berpindah, setelah rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya dan diberikan mandat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut, melainkan setiap saat rakyat pemilih berkepentingan untuk mengadakan pengawasan berdasarkan mekanisme yang tersedia dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini berbeda dengan uji materiil Undang-Undang, yang menitik beratkan pada kerugian yang terjadi karena dirumuskannya substansi norma dalam satu Undang-Undang merugikan hak konstitusional pemohon.³²

Selanjutnya, dalam Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 juga disampaikan bahwa terlepas dari putusan dalam pokok permohonan *a quo*, MK dipandang perlu untuk memberikan batasan waktu atau tenggat suatu Undang-Undang dapat diuji secara formil. Pertimbangan pembatasan tenggat ini diperlukan mengingat karakteristik dari pengujian formil berbeda dengan pengujian materiil. Sebuah undang-undang yang dibentuk tidak berdasarkan tata cara sebagaimana ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945 akan dapat mudah diketahui dibandingkan dengan Undang-Undang yang substansinya

³²Lihat Salinan Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, Paragraf [3.9], angka 1b, hal.60-63.

bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Untuk kepastian hukum, sebuah Undang-Undang perlu dapat lebih cepat diketahui statusnya apakah telah dibuat secara sah atau tidak, sebab pengujian secara formil akan menyebabkan undang-undang batal sejak awal. Mahkamah memandang bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang³³ hal ini berarti, alasan Mahkamah Konstitusi memberikan tenggat 45 (empat puluh lima) hari suatu undang-undang dapat diuji secara formil ke Mahkamah Konstitusi, adalah untuk mendapatkan kepastian hukum secara lebih cepat atas status suatu Undang-Undang apakah dibuat secara sah atau tidak.

Pengujian formil di Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk menguji pembentukan suatu undang-undang telah memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang dalam UUD 1945 atau tidak, yang dalam perkembangannya dalam Putusan 27/PUU-VII/2009 diperluas juga termasuk ketentuan pembentukan undang-undang dalam UU tentang Pembentukan PUU, Peraturan DPR RI,

dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural sehingga dengan keluarnya Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja dapat diartikan *legal standing* pemohon sudah sesuai dan telah melewati tenggat 45 (empat puluh lima) hari sehingga MK dapat menguji secara formil apa yang diajukan oleh para pemohon.

B. Analisis

1. Pertimbangan Hukum yang Melandasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja

Sebagaimana diketahui bersama, kehadiran UU tentang Cipta Kerja berimplikasi terhadap 78 (Tujuh Puluh Delapan) undang-undang. Pada tanggal 2 November 2020 Presiden Republik Indonesia menandatangani undang-undang tersebut sehingga secara resmi telah sah menjadi Undang-Undang. Namun, pada tanggal 15 Oktober 2020. UU tentang Cipta Kerja secara resmi dimohonkan untuk diuji secara formil ke MK. Berdasarkan salinan Putusan MK, pemohon telah mengajukan permohonan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 15 Oktober 2020, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 203/PAN.MK/2020 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada

³³Lihat Salinan Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, Paragraf [3.34], hal.92.

27 Oktober 2020 dengan Nomor 91/PUUXVIII/2020, yang telah diperbaiki oleh para Pemohon dengan perbaikan permohonan bertanggal 24 November 2020 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 24 November 2020.³⁴

Selanjutnya, berdasarkan perluasan batu uji terhadap obyek pengujian formil yang dimohonkan oleh para pemohon, disampaikan bahwa pembentukan UU tentang Cipta Kerja tidak sesuai dengan pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU tentang Pembentukan PUU. Dalam amar putusannya, hal pokok yang dinyatakan oleh MK, yaitu:³⁵

1. Menyatakan pembentukan UU tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI 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”;
2. Menyatakan UU tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu

sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;

3. 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 UU tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen;
4. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU tentang Cipta Kerja maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU tentang Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali;
5. Menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU tentang Cipta Kerja;

Namun, dalam putusan tersebut juga terdapat berbeda (*dissenting opinion*) oleh 4 (empat) dari 9 (sembilan) Hakim MK. Hal ini dapat diartikan bahwa dalam sidang permusyawaratan tidak dapat dicapai mufakat bulat, dan hal ini merupakan pendapat dari satu hakim atau lebih

³⁴Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, Dimuat dalam: file:///C:/Users/User/Downloads/putusan_mkri_8240.pdf, diakses pada tanggal 24 Februari 2022.

³⁵Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, Dimuat dalam: file:///C:/Users/User/Downloads/putusan_mkri_8240.pdf, diakses pada tanggal 24 Februari 2022.

yang tidak setuju dengan keputusan yang dicapai secara mayoritas dengan hakim lainnya.

Meskipun UU tentang Cipta Kerja dinyatakan cacat secara formil, MK telah mempertimbangkan lebih lanjut berkenaan dengan akibat yuridis terhadap UU tentang Cipta Kerja tersebut dan 5 (lima) poin dari 9 (sembilan) poin dalam Putusan inilah yang menjadi inti atau pokok dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja. Adapun beberapa dasar pertimbangan hukum yang melandasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja, yaitu:

Pertama, MK sebenarnya dapat memahami persoalan “obesitas regulasi” dan tumpang tindih antar-UU yang menjadi alasan pemerintah menggunakan metode *omnibus law* yang bertujuan untuk mengakselerasi investasi dan memperluas lapangan kerja di Indonesia. Namun demikian, bukan berarti demi mencapai tujuan tersebut kemudian dapat mengesampingkan tata cara atau pedoman baku yang berlaku karena antara tujuan dan cara pada prinsipnya tidak dapat dipisahkan dalam meneguhkan prinsip negara hukum demokratis yang konstitusional.

Dengan ketidaksesuaian UU tentang Cipta Kerja dengan pedoman penyusunan peraturan yang terdapat

dalam UU tentang Pembentukan PUU sebagai undang-undang yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, UU tentang Cipta Kerja juga tidak sesuai dengan aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, padahal UU tentang Pembentukan PUU merupakan bagian dari hukum nasional yang dapat memberikan pedoman yang lebih jelas, pasti dan baku dalam penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena telah ternyata terbukti secara hukum adanya ketidakterpenuhannya syarat-syarat tentang tata cara dalam pembentukan UU tentang Cipta Kerja, sementara terdapat pula tujuan besar yang ingin dicapai dengan berlakunya UU tentang Cipta Kerja serta telah banyak dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana dan bahkan telah banyak diimplementasikan di tataran praktik maka MK menyatakan bahwa UU tentang Cipta Kerja harus dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat. Hal ini dilakukan juga untuk menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan jika diputuskan inskonstitusional tidak bersyarat.

Kedua, pertimbangan hukum MK menyatakan UU tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan

sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja dikarenakan Mahkamah harus menyeimbangkan antara syarat pembentukan sebuah undang-undang yang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Di samping itu, MK juga harus mempertimbangkan tujuan strategis dari dibentuknya UU tentang Cipta Kerja.

Oleh karena itu, dalam memberlakukan UU tentang Cipta Kerja yang telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap keberlakuan UU UU tentang Cipta Kerja sehingga MK memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki UU tentang Cipta Kerja berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku, dan standar di dalam membentuk undang-undang *omnibus law* yang juga harus tunduk dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan.

Pertimbangan MK ini tentu dapat dilihat dari perspektif yang menghendaki baik penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang harus dilakukan sesuai dengan teknik

yang telah ditentukan dalam UU Tentang Pembentukan PUU. Hal ini perlu dilakukan untuk menciptakan tertib hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga produk hukum yang nantinya akan dibentuk menjadi mudah untuk dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tata cara dan metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan standar harus diikuti dan mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Ketiga, pertimbangan hukum MK yang memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan, dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka UU tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen didasarkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law* atau metode yang mempunyai sifat kekhususan tersebut.

Oleh karena itu, berdasarkan landasan hukum yang telah dibentuk tersebut maka dapat dilakukan perbaikan UU tentang Cipta Kerja guna

memenuhi cara atau metode yang pasti, baku dan standar, serta keterpenuhan asas-asas pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU Tentang Pembentukan PUU yang merupakan pengejawantahan perintah konstitusi pada Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan tersebut Mahkamah memandang perlu memberi batas waktu bagi pembentuk UU melakukan perbaikan tata cara dalam pembentukan UU tentang Cipta Kerja selama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Apabila dalam waktu 2 (dua) tahun, UU tentang Cipta Kerja tidak dilakukan perbaikan, maka Mahkamah menyatakan terhadap UU tentang Cipta Kerja berakibat hukum menjadi inkonstitusional secara permanen.

Keempat, MK juga memberikan pertimbangan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk UU tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU tentang Cipta Kerja maka demi kepastian hukum terutama untuk menghindari kekosongan hukum atas undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan UU yang telah dicabut atau diubah tersebut harus dinyatakan berlaku kembali.

Hal ini tentu berkaitan dengan 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang yang terdapat di UU tentang Cipta Kerja yang terdiri atas 77 (tujuh puluh tujuh) undang-undang merupakan perubahan undang-undang dan 1 (satu) undang-

undang berupa pencabutan undang-undang. Pertimbangan hukum ini merupakan langkah antisipatif dalam Putusan MK ketika pembentuk undang-undang tidak dapat memenuhi batas waktu yang diberikan MK sehingga dapat terhindarkannya kekosongan hukum dan tetap menciptakan kepastian hukumnya.

Dengan demikian, undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan yang telah dicabut atau diubah tersebut harus dinyatakan berlaku kembali jika dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU tentang Cipta Kerja.

Kelima, MK juga memberikan putusan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU tentang Cipta Kerja. Hal ini didasarkan pada suatu kondisi untuk menghindari dampak yang lebih besar terhadap pemberlakuan UU tentang Cipta Kerja selama tenggang waktu 2 (dua) tahun tersebut.

Oleh karena itu, MK menyatakan pelaksanaan UU tentang Cipta Kerja yang berkaitan hal-hal yang bersifat strategis dan berdampak luas agar ditanggukkan terlebih dahulu, termasuk tidak dibenarkannya membentuk peraturan pelaksana baru serta tidak dibenarkan pula penyelenggara negara melakukan

pengambilan kebijakan strategis yang dapat berdampak luas dengan mendasarkan pada norma UU tentang Cipta Kerja yang secara formal telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat tersebut.

Dengan demikian, agar implikasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja tidak berdampak lebih luas lagi ketika sudah dinyatakan UU tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat maka MK memutuskan agar pembentuk undang-undang menengguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU tentang Cipta Kerja selama tenggang waktu 2 (dua) tahun tersebut.

Terakhir, selain kelima pertimbangan MK tersebut dan tanpa bermaksud menilai konstitusionalitas materiil UU tentang Cipta Kerja, serta dikarenakan UU tentang Cipta Kerja banyak diajukan permohonan pengujian secara materiil dan sementara MK belum mengadili UU tentang Cipta Kerja secara materiil karena pembentuk undang-undang harus memenuhi secara formil proses pembentukan UU tentang Cipta Kerja terlebih dahulu maka MK menyarankan kepada pembentuk undang-undang agar selama melakukan perbaikan proses pembentukan UU tentang Cipta Kerja tersebut, pembentuk

undang-undang memiliki kesempatan untuk mengkaji kembali beberapa substansi yang menjadi keberatan dari beberapa kelompok masyarakat.

Hal ini tentu sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”. UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan hak konstitusionalitas berupa kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

2. Implikasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Terkait UU Tentang Cipta Kerja Terhadap Perekonomian Secara Makro

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja menimbulkan polemik di masyarakat.

Keputusan MK yang menyatakan UU tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan sehingga dianggap tetap mengakui UU tentang Cipta Kerja, menjadi tidak selaras dengan salah satu poin lainnya yang menyatakan bahwa pembentukan UU tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam Putusan MK tersebut juga meminta pembentuk undang-undang, yaitu DPR RI dan pemerintah harus memperbaiki proses penyusunannya sejak awal dan diberi waktu maksimal dua tahun untuk melakukan revisi atau perbaikan. Presiden Jokowi sendiri dalam pernyataan resminya memang memastikan UU Cipta Kerja dan produk turunannya tetap berlaku setelah Putusan MK tersebut. Namun, banyak akademisi menyerukan kepada seluruh rakyat Indonesia, dari berbagai sektor, yang telah menjadi korban UU tentang Cipta Kerja untuk terus melancarkan aksi menuntut agar UU tentang Cipta Kerja dibatalkan secara permanen. Kondisi ini muncul akibat ketidakjelasan putusan MK itu sendiri. Selain itu, salah satu hakim MK juga berpendapat bahwa seluruh peraturan pelaksanaan UU Cipta Kerja yang ada saat ini masih tetap berlaku dan mempersilahkan seluruh pihak untuk berdebat tentang putusan MK tersebut karena menurutnya memang seperti itu

putusan pengadilan, tidak semua pihak dapat menerima hasil setiap putusan.³⁶

Kemudian, salah satu poin Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja yang menyatakan untuk menengguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU tentang Cipta Kerja juga menjadi polemik. Hal ini dikarenakan masih dikeluarkannya beberapa peraturan pelaksana dari UU tentang Cipta Kerja oleh Pemerintah misalnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 Tentang Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Jaminan Hari Tua (Permenaker No.2/2022).

Berbagai polemik UU tentang Cipta Kerja pasca Putusan MK ini tentu memberikan dampak terhadap ekosistem investasi karena hadirnya UU tentang Cipta Kerja memang ditujukan untuk meningkatkan investasi. Beberapa dampak tersebut di antaranya, yaitu: **Pertama**, investor menjadi *wait and see* terhadap perkembangan respon pemerintah terkait

³⁶Nurhadi Sucahyo, *Ketidakjelasan bayangi Putusan MK Soal UU Cipta Kerja*. Dimuat dalam: [432](https://www.voaindonesia.com/a/ketidakjelasan-bayangi-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja-6338052.html#:~:text=Mahkamah%20Konstitusi%20telah%20memutuskan%20bahwa,UU%20Cipta%20Kerja%20tetap%20berlaku, diakses tanggal 2 Maret 2022.</p></div><div data-bbox=)

dengan putusan MK. **Kedua**, agenda sosialisasi UU Cipta Kerja dan peraturan turunan menjadi terganggu. **Ketiga**, penyesuaian peraturan turunan baik di pusat dan di daerah menjadi terhambat. **Keempat**, menciptakan ketidakpastian baru bagi investor terutama untuk sejumlah proyek strategis. Salah satu proyek strategis tersebut misalnya proyek Ibu Kota Negara (IKN) baru di Kalimantan Timur karena pembangunan IKN mayoritas akan berasal dari investor. Begitupula proyek kereta api cepat, yang awalnya dijanjikan tidak menggunakan APBN, tapi ternyata ada perubahan dibantu oleh APBN. Oleh karena itu, dampak putusan MK ini memang secara umum menciptakan ketidakpastian kepada pelaku usaha.³⁷

Ketidakpastian tersebut dilengkapi dengan permasalahan ketenagakerjaan yang timbul akibat peraturan turunan UU tentang Cipta Kerja seperti Permenaker No.2/2022. Meskipun dalam beberapa kesempatan pemerintah menyatakan Permenaker No.2/2022 ini merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional ((UU tentang SJSN) dan

³⁷Dany Saputra, Indef: Investor Jadi Wait and See Gara-gara Putusan MK Soal UU Cipta Kerja. Dimuat dalam: https://ekonomi.bisnis.com/read/20211221/9/1479773/indef-investor-jadi-wait-and-see-gara-gara-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja?utm_source=Desktop&utm_medium=Artikel&utm_campaign=BacaJuga_2, diakses tanggal 2 Maret 2022.

penggantian dari Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 19 tahun 2015 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Pembayaran Manfaat Jaminan Hari Tua (Permenaker No.19/2015), akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa penggantian Permenaker No.19/2015 dengan Permenaker No.2/2022 dilakukan karena adanya program Jaminan Kehilangan Pekerjaan dalam perubahan UU tentang SJSN dan perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU tentang BPJS) dalam UU tentang Cipta Kerja.

Hal ini tentu menjadi tidak selaras dengan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja yang memutuskan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU tentang Cipta Kerja. Sebagaimana telah disampaikan bahwa ekonomi makro mampu memengaruhi pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga, tenaga kerja, dan pencapaian keseimbangan sehingga dalam hal ini, ketidakstabilan dalam bidang ketenagakerjaan tentu akan menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi perekonomian secara makro.

Selain itu, ketika kebijakan perubahan UU tentang ketenagakerjaan dalam UU tentang Cipta Kerja “dianggap” tidak berpihak kepada pekerja maka perlu dilihat apakah negara masih berupaya

meningkatkan kesejahteraan pekerja atau terpaksa harus mengurangi pengaturan yang berpihak kepada pekerja untuk menarik investor terutama pihak asing. Jika melihat putusan MK yang tidak secara konsisten dipatuhi oleh pemerintah maka hal ini akan terus menimbulkan polemik di masyarakat dan tentu akan mempengaruhi perekonomian secara makro karena salah satu polemik yang terjadi telah menyentuh salah satu faktor yang terkait dengan ketenagakerjaan sebagai salah satu faktor yang berpengaruh terhadap perekonomian secara makro.

Selain itu, perbaikan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menyusun kembali UU tentang Cipta Kerja khususnya berkenaan dengan asas keterbukaan yang harus menyertakan partisipasi masyarakat secara maksimal dan lebih bermakna harus dilakukan mengingat peraturan ini memiliki dampak luas kepada masyarakat dan akhirnya berdampak pada perekonomian secara makro karena terkait perubahan yang bersentuhan dengan salah satu faktor perekonomian secara makro tersebut yaitu ketenagakerjaan.

Sebuah keputusan pengadilan terutama dari MK yang berdampak luas tentu akan berpengaruh terhadap perekonomian. Hal ini dikarenakan perekonomian tidak selamanya berjalan linear selalu meningkat atau tumbuh. Ada kalanya pertumbuhan ekonomi suatu negara mengalami goncangan ekonomi yang disebabkan banyak faktor. Pandemi

Corona Virus 2019 (Covid19) dan perang antar negara merupakan salah satunya yang mempengaruhi perekonomian suatu negara termasuk Indonesia. UU tentang Cipta Kerja merupakan salah satu upaya pemerintah dalam merencanakan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha sehingga diharapkan iklim investasi akan kondusif dan menyerap lebih banyak pekerja. Selain itu, diharapkan pertumbuhan ekonomi meningkat, pengangguran berkurang, dan produktivitas pekerja meningkat.

Namun, upaya tersebut tidak diimbangi dengan pelibatan masyarakat dan keterpenuhan formalitas semua tahapan pembentukan UU tentang Cipta Kerja sehingga diputuskan menjadi inskonstitusional bersyarat oleh MK. Sebagai tindak lanjut Putusan MK tersebut, setiap keputusan pemerintah dalam menjalankan atau menindaklanjuti Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja tentu dapat mengubah *output* dalam perekonomian, baik bertambah maupun berkurang sehingga secara tidak langsung apapun kebijakan yang dipilih oleh pemerintah nantinya akan ikut mengambil peran dalam pertumbuhan ekonomi khususnya perubahan terhadap *output* dalam perekonomian secara makro.

III. PENUTUP

Simpulan

1. Ada beberapa dasar pertimbangan hukum yang melandasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja tersebut, yaitu: **Pertama**, MK dapat memahami persoalan “obesitas regulasi” dan tumpang tindih antar undang-undang yang menjadi alasan pemerintah menggunakan metode *omnibus law* yang bertujuan untuk mengakselerasi investasi dan memperluas lapangan kerja di Indonesia. Namun, bukan berarti demi mencapai tujuan tersebut dapat mengesampingkan tata cara atau pedoman baku yang berlaku karena antara tujuan dan cara pada prinsipnya tidak dapat dipisahkan dalam meneguhkan prinsip negara hukum demokratis yang konstitusional.

Berdasarkan hal tersebut, UU tentang Cipta Kerja juga tidak sesuai dengan aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, padahal UU tentang Pembentukan PUU merupakan bagian dari hukum nasional yang dapat memberikan pedoman yang lebih jelas, pasti dan baku dalam penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena telah ternyata terbukti secara hukum adanya ketidakterpenuhannya syarat-syarat tentang tata cara dalam pembentukan UU tentang Cipta Kerja, sementara terdapat pula tujuan besar yang ingin dicapai dengan berlakunya UU tentang Cipta Kerja serta telah

banyak dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana dan bahkan telah banyak diimplementasikan di tataran praktik maka MK menyatakan bahwa UU tentang Cipta Kerja harus dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat. Hal ini dilakukan juga untuk menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan jika diputuskan inskontitusional tidak bersyarat.

Kedua, pertimbangan hukum MK yang menyatakan UU tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja dikarenakan Mahkamah harus menyeimbangkan antara syarat pembentukan sebuah undang-undang yang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Di samping itu, MK juga harus mempertimbangkan tujuan strategis dari dibentuknya UU tentang Cipta Kerja.

Oleh karena itu, dalam memberlakukan UU tentang Cipta Kerja yang telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap keberlakuan UU UU tentang Cipta Kerja

sehingga MK memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki UU tentang Cipta Kerja berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk undang-undang *omnibus law* yang juga harus tunduk dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan.

Ketiga, pertimbangan hukum MK yang memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan, dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka UU tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen didasarkan agar segera dibentuk landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *omnibus law* atau metode yang mempunyai sifat kekhususan tersebut. Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan tersebut Mahkamah memandang perlu memberi batas waktu bagi pembentuk UU melakukan perbaikan tata cara dalam pembentukan UU tentang Cipta Kerja selama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan.

Keempat, MK juga memberikan pertimbangan apabila dalam tenggang

waktu 2 (dua) tahun pembentuk UU tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU tentang Cipta Kerja maka demi kepastian hukum terutama untuk menghindari kekosongan hukum atas undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan UU yang telah dicabut atau diubah tersebut harus dinyatakan berlaku kembali.

Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan tersebut MK memberikan kepastian hukum dan menghindarkan terjadinya kekosongan hukum, MK memberikan klausul bahwa undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan UU yang telah dicabut atau diubah tersebut harus dinyatakan berlaku kembali jika dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk UU tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU tentang Cipta Kerja.

Kelima, MK juga memberikan putusan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU tentang Cipta Kerja. Hal ini didasarkan pada suatu kondisi untuk menghindari dampak yang lebih besar terhadap pemberlakuan UU tentang Cipta Kerja selama tenggang waktu 2 (dua) tahun tersebut.

Dengan demikian, MK menyatakan pelaksanaan UU tentang

Cipta Kerja yang berkaitan hal-hal yang bersifat strategis dan berdampak luas agar ditangguhkan terlebih dahulu, termasuk tidak dibenarkannya membentuk peraturan pelaksana baru serta tidak dibenarkan pula penyelenggara negara melakukan pengambilan kebijakan strategis yang dapat berdampak luas dengan mendasarkan pada norma UU tentang Cipta Kerja yang secara formal telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat tersebut.

2. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja berimplikasi terhadap perekonomian secara makro karena menimbulkan polemik di masyarakat. Berbagai polemik UU tentang Cipta Kerja pasca Putusan MK ini tentu memberikan dampak terhadap ekosistem investasi karena Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait UU tentang Cipta Kerja juga memutuskan menangguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU tentang Cipta Kerja. Beberapa implikasi tersebut mengakibatkan **Pertama**, investor menjadi *wait and see* terhadap perkembangan respon pemerintah terkait dengan putusan MK. **Kedua**, agenda sosialisasi UU Cipta Kerja dan

peraturan turunan menjadi terganggu. **Ketiga**, penyesuaian peraturan turunan baik di pusat dan di daerah menjadi terhambat. **Keempat**, menciptakan ketidakpastian baru bagi investor.

Sebagaimana telah disampaikan bahwa ekonomi makro mampu memengaruhi pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga, tenaga kerja, dan pencapaian keseimbangan sehingga dalam hal ini, ketidakstabilan dalam bidang ketenagakerjaan tentu akan menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi perekonomian secara makro.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 68 Nomor Tahun 2021 tentang tentang Tindak Lanjut

Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 91/PUU-XVIII/2020
tentang Cipta Kerja.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik
Indonesia Nomor 2 Tahun 2022
tentang Jaminan Hari Tua.

Buku

Ashiddiqie, Jimly. *Konstitusi Bernegara*,
Jakarta: Setara Press, 2015.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*,
Jakarta: Kompas, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian
Konstitusional di Berbagai Negara*,
Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

D.W.P. Ruiters, Bestuursrechtelijke
Wetgevingsleer, Assen/Maastricht:
Van Gorcum, 1987, hal. 7. Dikutip
dalam disertasi Peranan
Keputusan Presiden Republik
Indonesia dalam penyelenggaraan
pemerintahan negara, suatu studi
analisis mengenai keputusan
presiden yang berfungsi
pengaturan dalam kurun waktu
Pelita I-Pelita IV, oleh A. Hamid S.
Attamimi, 1990.

Djojohadikusumo, Sumitro. *Perkembangan
Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori
Ekonomi Pertumbuhan dan
ekonomi Pembangunan*, Jakarta:
LP3ES, 1994.

Hans Kelsen, *Teori Hukum Tentang
Hukum dan Negara*, Nusamedia
dan Nuansa, Bandung, 2006.

Kementerian Koordinator Bidang
Perekonomian. Naskah Akademis
RUU Tentang Cipta Kerja, 2020.

M.S, Kaelan. *Inkonsistensi Dan Inkoherensi
Dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil
Amandemen (Kajian Filosofis-
Yuridis)*. Badan Pengkajian Majelis
Permusyawaratan Rakyat
Republik Indonesia Bekerjasama

dengan Paradigma Yogyakarta,
2017.

Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto
Achmad, *Dualisme Penelitian
Hukum Normatif & Empiris*,
Yogyakarta: Pustaka Pelajar,
Cetakan IV, 2017.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum
Bagi Rakyat di Indonesia*, PT.
Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian
Hukum*, Jakarta: Universitas
Indonesia Press, 2012.

Sri Soemantri M, *Hukum Tata Negara
Indonesia*, PT Remaja Rosdakarya,
Bandung, 2014.

Sugiyono, *Cara Mudah Menyusun Skripsi,
Tesis dan Disertasi*, Bandung:
Alfabeta, 2015.

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif*,
Bandung: Alfabeta, 2018.

Sukirno, Sadono. *Mikro Ekonomi Teori
Pengantar*. Edisi Ketiga. Jakarta:
Rajawali Press, 2013.

Sukirno, Sadono. *Makro Ekonomi (Teori
Pengantar)*, Jakarta: Raja Grafindo
Persada, 2016.

Jurnal

Pratama, Agung Rifqi. *Sistem Ekonomi
Indonesia dalam Perspektif Pancasila
Dan Undang-Undang Dasar negara
Republik Indonesia Tahun 1945*,
Jurnal VeJ Volume 4, No. 2, 2018.

Huda, Ni'matul. *Kedudukan Dan Materi
Muatan Peraturan Menteri Dalam
Perspektif Sistem Presidensial*,
Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Vol.
28, No. 3, September 2021.

Website

Dany Saputra, Indef: Investor Jadi Wait and
See Gara-gara Putusan MK Soal UU
Cipta Kerja. Dimuat dalam

https://ekonomi.bisnis.com/read/20211221/9/1479773/indef-investor-jadi-wait-and-see-gara-gara-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja?utm_source=Desktop&utm_medium=Artikel&utm_campaign=BacaJuga_2, diakses tanggal 2 Maret 2022.

Gischa, Serafica. Ekonomi Makro: Pengertian, Tujuan, dan Ruang Lingkupnya. Dimuat dalam <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/21/100000169/ekonomi-makro-pengertian-tujuan-dan-ruang-lingkupnya?page=all>. Diunduh pada 14 februari 2022

Gischa, Serafica. Ekonomi Makro di Indonesia dan Pengaruhnya Terhadap Bisnis. Dimuat dalam <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/21/140000869/ekonomi-makro-di-indonesia-dan-pengaruhnya-terhadap-bisnis>. Diakses pada 16 Februari 2022.

Pratama, Agung Rifqi. *Sistem ekonomi Indonesia Dalam Perspektif Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Dimuat dalam <https://journal.unpar.ac.id/index.php/veritas/article/view/3067/2611>, diakses tanggal 2 Maret 2022.

Pulungan, M.Hajoran. Opini: Kontroversi Putusan Cipta Kerja Berakhir di MK. Dimuat dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211130/12/1471886/opini-kontroversi-putusan-cipta-kerja-berakhir-di-mk>, diakses tanggal 12 Januari 2022.

Sucahyo, Nurhadi. *Ketidajelasan Bayangi Putusan MK Soal UU Cipta Kerja*. Dimuat dalam <https://www.voaindonesia.com/a/ketidajelasan-bayangi-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja-/6338052.html>, diakses tanggal 12 Januari 2022.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020. Dimuat dalam file:///C:/Users/User/Downloads/putusan_mkri_8240.pdf, diakses tanggal 24 Februari 2022.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Salinan Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, Paragraf [3.9], angka 1b. Dimuat dalam https://anggara.files.wordpress.com/2011/04/putusan_sidang_putusan-no-27-puu-vii-2009.pdf, diakses tanggal 24 Februari 2022.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, Dimuat dalam file:///C:/Users/User/Downloads/putusan_mkri_8240.pdf, diakses pada tanggal 24 Februari 2022.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Salinan Putusan MK Nomor 91/PUUXVIII/2020, Dimuat dalam file:///C:/Users/User/Downloads/putusan_mkri_8240.pdf, diakses pada tanggal 24 Februari 2022.

Meilanova, Denis Riantiza. *JHT Cair pada Usia 56 Tahun, KSPI: Kalau di-PHK, Buruh Makan Apa?*. Dimuat dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220212/12/1499614/jht-cair-pada-usia-56-tahun-kspi-kalau-di-phk-buruh-makan-apa>. diunduh pada tanggal 21 Februari 2022.

Nurhadi Sucahyo, *Ketidajelasan bayangi Putusan MK Soal UU Cipta Kerja*. Dimuat dalam <https://www.voaindonesia.com/a/ketidajelasan-bayangi-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja-/6338052.html#:~:text=Mahkamah%20Konstitusi%20telah%20memutuskan%20bahwa,UU%20Cipta%20Kerja%20tetap%20berlaku>, diakses tanggal 2 Maret 2022.

**UPAYA MENINGKATKAN PERLINDUNGAN PETANI TANAMAN PANGAN
PASCA DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020
TENTANG CIPTA KERJA**

***(EFFORTS TO IMPROVE THE PROTECTION OF FARMERS OF FOOD CROPS
AFTER THE PROVISION OF LAW NUMBER 11 OF 2020 CONCERNING JOB CREATION)***

Dahiri

Analisis APBN Ahli Muda

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: dahiridai@gmail.com

Abstrak

Sektor pertanian berkontribusi terbesar kedua terhadap perekonomian nasional (PDB). Namun, di sisi lain kesejahteraan petani tanaman pangan sangat memprihatinkan dan memiliki posisi tawar yang lemah. Kondisi ini menunjukkan sinyal negatif terhadap implementasi perlindungan petani tanaman pangan. Karena itu, tulisan ini bertujuan menganalisis implementasi dan hambatan perlindungan petani selama ini dan upaya meningkatkan perlindungan petani tanaman pangan pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Metode penulisan ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Dari hasil penelitian diperoleh persoalan dalam perlindungan petani yaitu pupuk bersubsidi, DAK Irigasi, DAK Pertanian, distribusi alsintan masih fokus pada prapanen dan tidak tepat sasaran, dan produksi komoditas pangan cenderung mengalami penurunan. Oleh karena itu, perlunya upaya peningkatan perlindungan petani. Upaya yang perlu dilakukan pemerintah yaitu pertama, menjaga luas lahan tanam *existing* dengan memberikan beasiswa bagi anak petani tanaman pangan. Kedua, meningkatkan produktivitas tanaman pangan dengan memberikan bantuan benih varietas unggul dan pendataan e-RDCK disertakan bukti surat lahan. Ketiga, menjaga stabilitas harga dengan revisi HPP gabah dan Bulog untuk menyerap gabah petani khususnya saat panen raya paling minimal sesuai HPP.

Kata kunci: perekonomian nasional, kesejahteraan petani, perlindungan petani

Abstract

The agricultural sector contributes the second largest to the national economy (GDP). However, on the other hand, the welfare of food crop farmers is very concerning and has a weak bargaining position. This condition shows a negative signal to the implementation of the protection of food crop farmers. Therefore, this paper aims to analyze the implementation and barriers to farmer protection so far and efforts to improve the protection of food crop farmers after the enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation. This writing method uses a normative legal research approach. From the results of the study, it was found that problems in protecting farmers, namely subsidized fertilizer, DAK Irrigation, DAK Agriculture, distribution of machinery and equipment still focus on pre-harvest and not on target, and production of food commodities tends to decrease. Therefore it is necessary to increase the protection of farmers. Efforts that need to be made by the government are first. Maintain the existing planting area by providing scholarships for children of food crop farmers. Second, increasing the productivity of food crops by providing assistance with high-yielding varieties of seeds and collecting data on e-RDCK including proof of land certificates. Third, maintain price stability by revising the HPP for unhulled rice and Bulog to absorb farmers' grain, especially at harvest time, which is at least in accordance with the HPP.

Keywords: national economy, farmer welfare, farmer protection

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang berkontribusi besar terhadap perekonomian nasional yang tercermin dari produk domestik bruto (PDB). Kontribusi sektor pertanian terhadap PDB per tahun 2021 merupakan terbesar kedua setelah sektor industri pengolahan, dengan kontribusi sebesar 13,28 persen terhadap PDB.¹ Kemudian subsektor tanaman pangan merupakan subsektor yang berkontribusi terbesar kedua dari ketiga subsektor pertanian lainnya (hortikultura, perkebunan, dan peternakan). Namun, di sisi lain kesejahteraan petani tanaman pangan sangat memprihatinkan. Pada tahun 2022, tingkat kesejahteraan petani tanaman pangan merupakan paling rendah dibandingkan dengan kesejahteraan subsektor lainnya.

Kesejahteraan petani tanaman pangan yang tercermin dari nilai tukar petani tanaman pangan (NTPP) hanya sebesar 97,90, sedangkan nilai tukar petani subsektor lainnya di atas 100.² Nilai NTPP di bawah 100 menunjukkan bahwa petani tidak memperoleh keuntungan dari hasil

produksinya dibandingkan dengan biaya produksi dan kebutuhan (konsumsi). Padahal subsektor tanaman pangan merupakan subsektor berkontribusi besar terhadap perekonomian nasional dan memiliki peran penting dalam ketahanan pangan. Terdapat tiga aspek yang sangat berpengaruh dalam pencapaian ketahanan pangan yaitu produksi, distribusi, dan konsumsi.³ Namun, faktanya petani sebagai pelaku usaha produksi tidak dapat menikmati keuntungan dari hasil usahanya. Kondisi ini menunjukkan sinyal negatif terhadap implementasi perlindungan petani tanaman pangan.

Sinyal negatif terhadap implementasi perlindungan petani tanaman pangan juga diperkuat dari menurunnya NTPP dalam tiga tahun terakhir. Pada tahun 2019 NTPP sebesar 101,72, tahun 2020 sebesar 100,34, dan tahun 2021 menjadi 99,88. Bahkan NTPP per Agustus tahun 2022 lebih rendah lagi yaitu 97,90.⁴ Padahal dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU tentang P3) mengamanatkan untuk mewujudkan kedaulatan dan kemandirian petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik. Artinya peningkatan kesejahteraan petani merupakan kewajiban pemerintah, karena petani memiliki

¹BPS, *Distribusi PDB Triwulanan Seri 2010 Atas Dasar Harga Berlaku (Persen) 2021*, dimuat dalam <https://www.bps.go.id/indicator/11/106/2/-seri-2010-distribusi-pdb-triwulanan-seri-2010-atas-dasar-harga-berlaku.html>, diakses tanggal 12 September 2022.

²BPS, *NTPP (Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan) Menurut Sektor (2018=100) 2022*, dimuat <https://www.bps.go.id/indicator/22/1718/1/ntpp-nilai-tukar-petani-tanaman-pangan-menurut-sektor-2018-100-.html>, diakses tanggal 12 September 2022.

³Jesly Yuriaty Panjaitan dkk, *Tantangan Ketahanan Pangan Indonesia*, Jakarta: Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Setjen DPR RI, 2017, hal. 7.

⁴*Ibid.*

kontribusi yang besar terhadap perekonomian nasional.

Namun, faktanya kesejahteraan petani tanaman pangan semakin memprihatinkan, karena semakin menurun tingkat kesejahteraannya. Meskipun petani berpuluh-puluh tahun bekerja sebagai petani, tetapi masih banyak petani yang ekonominya masih dibawah rata-rata.⁵ Belum lagi petani dihadapkan pada iklim yang tidak menentu, petani bisa mengalami kerugian gagal panen dan itu tidak ada ganti rugi dari pemerintah Kabupaten/Kota.⁶ Kondisi ini menunjukkan bahwa masih terdapat daerah yang belum melakukan perlindungan terhadap petani sesuai amanat dari Pasal 7 ayat (2) huruf e UU tentang P3 yaitu ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa.

Selain itu, dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c UU tentang P3 juga mengamanatkan perlindungan harga komoditas. Namun, dalam prakteknya kondisi sosial ekonomi petani yang rentan tersebut menjadikan ketidak berdayaan pada posisi tawar yang lemah sehingga seringkali petani selalu kalah dan dipermainkan para tengkulak, pengepul atau sasaran pemilik modal untuk mendapatkan keuntungan usahanya.⁷

⁵Ach. Huriyanto dan Fakhruddin, *Perlindungan Hukum Bagi Petani Desa Kramat Kabupaten Bangkalan Madura Berdasarkan Undang-Undang No 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Dan Hukum Islam*, Journal of Islamic Business Law, Vol. 4 No. 4, Desember 2020, hal. 13.

⁶*Ibid.*

⁷Suciati, *Perlindungan Hukum Terhadap Petani dalam Menggapai Negara Kesejahteraan (Welfare*

Kondisi posisi tawar petani yang lemah terhadap harga tersebut juga tercermin dari pembelian gabah di tingkat petani masih banyak ditemukan kasus harga gabah di bawah Harga Pembelian Pemerintah (HPP) (Tabel 1).

Tabel 1. Kasus Harga Gabah di Bawah HPP

Tahun	Januari	Februari	Maret	April	Mei	Juni	Juli	Agustus	September
2019	834	954	1474	1705	1455	1041	1270	1556	
2020	738	754	1003	1521	1509	1015	982	1156	
2021	700	870	1466	1649	1062	912	1166	1174	
2022	761	875	1559	1783	1082	1011	1214	1201	

Sumber: BPS

Berangkat dari beberapa permasalahan yang telah dijelaskan di atas, seperti tingkat kesejahteraan petani yang memprihatinkan, terdapat daerah belum melakukan ganti rugi gagal panen, dan masih banyaknya kasus pembelian gabah petani di bawah HPP, maka implementasi dari UU tentang P3 masih belum mampu meningkatkan perlindungan terhadap petani khususnya petani tanaman pangan. Oleh karena itu, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Ciptaker) diharapkan mampu mendorong upaya peningkatan perlindungan terhadap petani. Hal tersebut dimuat dalam Pasal 32 ayat (1) UU tentang Ciptaker yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya wajib meningkatkan produksi pertanian. Kewajiban peningkatan produksi pertanian dalam negeri tersebut dilakukan melalui strategi perlindungan (State), Jurnal Moral Kemasyarakatan, Vol. 1 No. 2, Desember 2016, hal. 150.

petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) UU tentang P3. Dari kedua pasal tersebut terlihat upaya meningkatkan produksi pertanian khususnya tanaman pangan. Dengan meningkatkan produksi petani akan lebih sejahtera. Peningkatan produksi merupakan salah satu variabel yang memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kesejahteraan petani.⁸ Namun, pada Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) UU tentang Ciptaker kurang sejalan dengan perlindungan petani dibandingkan pasal sebelum diubah dalam Pasal 30 dan 101 UU tentang P3.

Dalam pasal 30 dan 101 UU tentang P3 menyebutkan bahwa setiap orang dilarang mengimpor komoditas pertanian pada saat ketersediaan komoditas pertanian dalam negeri sudah mencukupi kebutuhan konsumsi dan/atau cadangan pangan pemerintah dan orang yang melanggar kebijakan impor dikenakan pidana. Sedangkan Pasal 32 ayat (2) mengubah Pasal 30 UU tentang P3 menjadi pemenuhan kebutuhan konsumsi dan cadangan dapat dipenuhi dari dalam negeri dan impor dengan tetap melindungi kepentingan petani. Kemudian Pasal 32 ayat (3) UU tentang Ciptaker menghapus Pasal 101 UU tentang P3. Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) UU tentang Ciptaker ini berpotensi melonggarkan kebijakan impor

beras. Impor beras akan mengakibatkan turunnya harga komoditas khususnya ditingkat petani.⁹

Berangkat dari permasalahan-permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka penulis akan menganalisis implementasi dan hambatan perlindungan petani selama ini dan upaya meningkatkan perlindungan petani tanaman pangan pasca diundangkannya UU tentang Ciptaker.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana implementasi dan hambatan perlindungan petani selama ini?
2. Bagaimana upaya meningkatkan perlindungan petani tanaman pangan pasca diundangkannya UU tentang Ciptaker?

C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis:

1. Implementasi dan hambatan perlindungan petani selama ini.
2. Upaya meningkatkan perlindungan petani tanaman pangan pasca diundangkannya UU tentang Ciptaker.

D. Metode Penulisan

⁸Mohammad Wahed, *Pengaruh Luas Lahan, Produksi dan Harga Gabah Terhadap Kesejahteraan Petani Padi di Daerah Sentral Produksi Padi Kabupaten Jember*, Journal of Economics Development Issues, Vol. 1 No. 1, Juni 2018, hal.38.

⁹Fabian Pratama Kusumah, *Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019*, Jurnal Ilmu Politik, Vol.10, No. 2, Oktober 2019, hal. 147.

Metode penulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang berfokus pada kaidah-kaidah atau asas-asas dalam arti hukum dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun doktrin dari para pakar hukum terkemuka.¹⁰ Pendekatan penelitian ini mulai dari fenomena yuridis menuju ke fakta-fakta sosial karena asumsinya hukum itu telah dianggap final dan memiliki posisi lebih tinggi dibanding masyarakat.¹¹ Sedangkan data yang digunakan dalam penelitian pendekatan hukum normatif ini yaitu data sekunder dari bahan hukum seperti undang-undang/peraturan undang-undangan maupun berbagai sumber literatur ilmiah lainnya yang terkait perlindungan petani. Kemudian analisis data menggunakan statistik deskriptif yaitu metode-metode yang berkaitan dengan pengumpulan dan penyajian data, sehingga memberikan informasi yang berguna.¹²

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Perlindungan Petani dan Pembangunan Pertanian

Perlindungan petani menurut Pasal 1 ayat (1) UU tentang P3 adalah segala upaya

untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim. Kemudian perlindungan petani menurut Pasal 7 ayat (2) UU tentang P3 meliputi prasarana dan sarana produksi pertanian, kepastian usaha, harga komoditas pertanian, penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa, sistem peringatan dini dan penanganan dampak perubahan iklim, dan asuransi pertanian. Kemudian sarana dan prasarana produksi pertanian menurut Pasal 19 ayat (2) UU tentang P3 meliputi benih, bibit, bakalan ternak, pupuk, pestisida, pakan, dan obat hewan sesuai dengan standar mutu, alat dan mesin Pertanian. Selain itu, prasarana pertanian menurut Pasal 16 UU tentang P3 meliputi yaitu:

1. jalan usaha tani, jalan produksi, dan jalan desa.
2. bendungan, dam, jaringan irigasi, dan embung.
3. jaringan listrik, pergudangan, pelabuhan, dan pasar

Hal di atas sejalan dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu tujuan pembangunan pertanian diarahkan untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan petani.¹³

¹⁰Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Tengerang Selatan: UNPAM PRESS, 2018, hal. 55-59.

¹¹*Ibid.*

¹² Ronald E. Walpole dalam Edi Riadi, *Statistika Penelitian*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2016, hal. 58.

¹³Sigit Sapto Nugroho dan Muhammad Tohari, *Hukum Untuk Petani: Perlindungan dan*

Kemudian dalam penyelenggaraan pembangunan pertanian, petani mempunyai peran sentral dan memberikan kontribusi besar. pelaku utama pembangunan pertanian adalah para petani, yang pada umumnya berusaha dengan skala kecil, yaitu rata-rata luas usaha tani kurang dari 0,5 hektare, dan bahkan sebagian dari petani tidak memiliki sendiri lahan usaha tani atau disebut petani penggarap, bahkan juga buruh tani. petani pada umumnya mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan usaha tani, dan akses pasar.¹⁴

2. Kesejahteraan Petani

Salah satu pendekatan untuk mengukur indikator kemampuan daya beli petani di daerah perdesaan adalah Nilai Tukar Petani (NTP). NTP merupakan rasio antara Indeks Harga yang Diterima oleh petani (It) dan Indeks Harga yang Dibayar oleh petani (Ib). It merupakan indikator tingkat pendapatan produsen petani, sedangkan Ib dari sisi kebutuhan petani baik untuk konsumsi maupun biaya produksi. Penghitungan NTP dilandasi pemikiran bahwa sebagai agen ekonomi yang memproduksi hasil pertanian dan kemudian hasilnya dijual, petani juga merupakan konsumen yang membeli barang dan jasa untuk kebutuhan hidupnya sehari-hari dan juga mengeluarkan biaya produksi dalam usahanya untuk

memproduksi hasil pertanian. Secara konsep, NTP adalah pengukur kemampuan tukar produk pertanian yang dihasilkan petani dengan barang/jasa yang diperlukan untuk konsumsi rumah tangga dan keperluan dalam memproduksi produk pertanian.¹⁵

NTP > 100, berarti petani mengalami kenaikan dalam hal perdagangan ketika tingkat rata-rata harga yang diterima mengalami kenaikan yang lebih cepat daripada tingkat rata-rata harga yang dibayarkan terhadap tahun dasar atau ketika rata-rata tingkat harga yang diterima mengalami penurunan yang lebih lambat daripada tingkat rata-rata harga yang dibayarkan terhadap tahun dasar. NTP = 100, berarti petani tidak mengalami perubahan dalam hal perdagangan karena perubahan rata-rata harga yang diterima oleh petani sama dengan perubahan rata-rata harga yang dibayar petani terhadap tahun dasar. NTP < 100, berarti petani mengalami penurunan dalam hal perdagangan ketika tingkat rata-rata harga yang dibayar mengalami kenaikan yang lebih cepat daripada tingkat rata-rata harga yang diterima terhadap tahun dasar atau ketika tingkat rata-rata harga yang dibayar mengalami penurunan yang lebih lambat dari pada tingkat rata-rata harga yang diterima terhadap tahun dasar.¹⁶

Kemudian peningkatan kesejahteraan petani merupakan salah satu dari visi dan

Pemberdayaan Petani dalam Era Globalisasi, Klaten Jawa tengah: Penerbit Lakeisha, 2020, hal. 2.

¹⁴*Ibid*, hal. 3.

¹⁵Badan Pusat Statistik (BPS), *Statistik Nilai Tukar Petani 2021*, Jakarta: BPS, 2021, hal.2.

¹⁶*Ibid*, 3.

misi pembangunan pertanian. Pemerintah melalui Kementerian Pertanian berupaya melakukan terobosan kebijakan dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani. Ada beberapa langkah yang diambil. Pertama, memperbaiki regulasi yang berpotensi menghambat upaya percepatan pembangunan sektor pertanian. Kedua, peningkatan dan pemerataan infrastruktur pendukung pertanian, berupa perbaikan jaringan irigasi, pembangunan embung, optimasi lahan sawah dan mekanisasi pertanian.¹⁷

Ketiga, peningkatan sarana produksi pertanian melalui subsidi pupuk, penyediaan bibit dan asuransi usaha tani untuk menjamin petani. Keempat, perbaikan manajemen dan koordinasi lintas sektoral. Kelima, peningkatan nilai tambah produk pertanian, terutama produk-produk yang akan diekspor, sehingga tidak hanya mengirim bahan baku, namun mampu mengirim bahan setengah jadi atau barang jadi. Keenam, memperbaiki rantai pasok. Untuk itu, pemerintah melakukan perlindungan terhadap petani melalui kebijakan HPP, HET, harga atas dan harga bawah, serta optimalisasi BUMN untuk menyerap hasil pertanian. Ketujuh, melalui pengendalian ekspor dan impor.¹⁸

¹⁷Andi Amran Sulaiman et al, *Perdagangan Internasional Komoditas Pangan Strategis*, Jakarta: IAARD PRESS, 2018, hal21-27.

¹⁸*Ibid.*

3. Mendongkrak Luas Tanam dan Produksi Pangan.

Ketersediaan sarana produksi pertanian yang mencukupi, berkualitas dan tepat waktu menentukan keberhasilan produksi pertanian. Terobosan kebijakan yang dilakukan untuk itu adalah diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada 28 November 2014. Perpres ini diterbitkan agar bantuan input sarana produksi pertanian yang diberikan pemerintah kepada petani datang tepat waktu. Perpres ini memotong waktu proses pengadaan dari lelang menjadi penunjukan langsung. Dengan Perpres ini pengadaan dan penyaluran benih dan pupuk kepada petani secara cepat dan tepat, serta akuntabel. Dengan Perpres tersebut pengadaan benih unggul meliputi padi, jagung, kedelai, pupuk Urea, NPK, dan ZA bisa dilakukan secara tepat jumlah, tepat mutu, tepat varietas/jenis, dan tepat lokasi. Sedangkan pengadaan alat dan mesin pertanian, seperti traktor, pompa air, dan lainnya dilakukan melalui e-katalog sehingga proses pengadaan dapat lebih cepat dan harganya transparan.¹⁹

Kemudian pengelolaan sumber daya lahan dan air adalah hal paling dasar dan penting dalam mendongkrak luas tanam untuk meningkatkan produksi pangan.

¹⁹Suwandi et al, *Jurus Mendongkrak Luas Tambah Tanam*, Jakarta: IAARD PRESS, 2018, hal. 19-23.

Setiap usaha mewujudkan kecukupan pangan tidak akan pernah bisa berpaling dari usaha untuk mengeksplotasi sumber daya lahan dan air hingga ke titik optimum. Namun pengelolaan sumber daya lahan dan air akan selalu menemui kendala mengingat keduanya mempunyai jumlah yang terbatas. Oleh karena itu diperlukan terobosan-terobosan baik pada tingkat kebijakan maupun dalam implementasi di tingkat lapang yaitu membangunkan lahan tidur, meningkatkan perbaikan irigasi, modernisasi pertanian.²⁰

4. Kebijakan Stabilisasi Harga Pangan

Kebijakan stabilisasi harga ialah upaya sistematis yang dilakukan pemerintah untuk menjaga harga stabil pada suatu level yang dikehendaki, dalam arti berfluktuasi dengan rentang sempit. Dalam konteks pangan dan pertanian, terdapat dua objek kebijakan stabilisasi harga yaitu, harga jual petani dan harga beli konsumen. Di satu sisi, sasaran kebijakan harga jual petani ialah menjamin harga jual yang wajar sehingga petani bergairah berusaha tani karena memperoleh imbal hasil yang cukup tinggi. Selanjutnya akan meningkatkan produksi pangan nasional maupun kesejahteraan petani. Peningkatan produksi pangan nasional adalah kunci untuk kemandirian negara dalam pengadaan pangannya. Jika harga jual petani terlalu rendah, maka petani akan mengurangi produksipangan dan

mengalihkan sebagian sumber daya yang dimilikinya untuk kegiatan produktif lain.²¹

Di sisi lain, sasaran kebijakan harga beli konsumen ialah menjamin harga beli pada tingkat yang terjangkau konsumen. Dengan demikian, masyarakat/konsumen mampu mengakses pangan yang cukup, beragam, aman, halal, sesuai dengan selera masing-masing guna memenuhi kebutuhan gizi untuk hidup sehat dan produktif. Sementara itu, selisih harga di tingkat konsumen dengan di tingkat petani (selanjutnya disebut margin pemasaran) adalah kunci kelayakan usaha pengolahan dan pemasaran pangan. Jika selisih harga konsumen dengan harga petani terlalu kecil, maka pengolahan dan pemasaran dapat menjadi tidak layak usaha, sehingga distribusi bahan pangan dari petani ke konsumen menjadi terhambat. Akibatnya, hasil usaha tani tidak terjual, sementara konsumen akan kekurangan pasokan pangan. Dengan demikian, kebijakan stabilisasi harga juga harus dapat menjamin margin pemasaran yang cukup untuk kelayakan usaha pengolahan dan pemasaran hasil usaha tani.

Mewujudkan ketiga tujuan tersebut bukanlah pekerjaan mudah. Selain karena natur pasar produk pertanian dikenal berhubungan tali-temali sangat kompleks dengan banyak determinan, bercakupan luas, dan penuh ketidakpastian. Ketiga tujuan tersebut saling berhubungan

²¹Benny Rachman et al, *Jurus Stabilisasi Harga Pangan Ala Kabinet Jokowi-JK*, Jakarta: IAARD PRESS, 2018, hal.4-6.

²⁰*Ibid.*

dilematis. Kebijakan stabilitasi harga dengan menetapkan harga wajar bagi petani (landasan penetapan harga pembelian pemerintah (HPP) sasaran kebijakan dukungan harga bagi petani) dan harga terjangkau bagi konsumen (landasan penetapan harga eceran tertinggi (HET) sasaran kebijakan stabilisasi harga di tingkat konsumen).

B. Analisis

1. Implementasi dan Hambatan Perlindungan Petani Selama Ini.

Perlindungan petani merupakan kewajiban bagi pemerintah pusat dan daerah sesuai amanat Pasal 7 ayat (1) UU tentang P3. Dalam mengimplementasikan UU tentang P3 pemerintah telah berupaya memberikan perlindungan terhadap petani. Upaya perlindungan tersebut tercermin dari dukungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terhadap sektor pertanian. Dukungan APBN ini meliputi belanja pemerintah pusat yang salah satunya melalui pemberian subsidi pupuk dan transfer ke daerah melalui Dana Alokasi Khusus (DAK), serta belanja Kementerian Pertanian (Kementan) sebagai *leading sector pertanian*.²²

Dukungan APBN melalui pemberian subsidi pupuk kepada petani merupakan implementasi dari Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang P3 yang menyebutkan

²²Didik Kusnaini et al, *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, 2014, hal.181.

pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyediakan sarana produksi pertanian. salah satu sarana produksi pertanian tersebut yaitu pupuk. Karena itu, pemberian subsidi pupuk merupakan bentuk dari perlindungan terhadap petani. Namun, subsidi pupuk ini dihadapkan pada keterbatasan anggaran, sehingga subsidi pupuk selama periode 2017-2020 cenderung mengalami penurunan. Pupuk bersubsidi tahun 2016 sebanyak 9,55 juta ton menjadi 8,77 juta ton tahun 2021.²³

Selain itu, terdapat adanya ketidaktepatan sasaran distribusi pupuk bersubsidi, karena subsidi pupuk bukan diserap oleh petani melainkan pengecer resmi.²⁴ Transaksi dari kartu tani saja persentasenya kecil sekali, dari sampel 100 ribu kartu tani sebagai penerima pupuk bersubsidi ternyata hanya 37 ribu yang melakukan transaksi.²⁵ Masalah lainnya dalam distribusi pupuk yaitu database ketersediaan dan kebutuhan pupuk tidak lengkap, pengecer menjual pupuk kepada selain kelompok tani sedangkan petani membeli tidak melalui kelompok tani, lokasi pengecer terlalu jauh dari lokasi petani, dan harga pupuk di atas Harga Eceran Tertinggi

²³Kementerian Pertanian (Kementan), *Laporan Tahunan Kementerian Pertanian Tahun 2021*, Jakarta: Kementan, 2021, hal. 72.

²⁴Jumhari, *UGM Soroti Kebijakan Pupuk Bersubsidi Belum Tepat Sasaran*, dimuat dalam <https://ugm.ac.id/id/berita/22716-ugm-soroti-kebijakan-pupuk-bersubsidi-belum-tepat-sasaran>, diakses tanggal 12 September 2022.

²⁵*Ibid.*

(HET).²⁶ Permasalahan pupuk bersubsidi ini juga diakui oleh Kementerian Pertanian (Kementan). Beberapa kendala permasalahan tersebut yaitu kapasitas pada petugas pendamping petani yang terbatas jumlah dan kualitasnya, sarana pendukung sistem pendataan dan pengawalan penyaluran pupuk kurang memadai, dan ada beberapa yang rawan terjadi penyimpangan di lapangan.²⁷ Karena itu, perlunya perbaikan kebijakan pada tata kelola subsidi pupuk sebagai upaya meningkatkan perlindungan kepada petani.

Kemudian DAK juga merupakan implementasi dari Pasal 16 UU tentang P3 yang menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyediakan dan/atau mengelola prasarana pertanian diantaranya jalan usaha tani dan irigasi. Karena itu, DAK ini terbagi menjadi dua yaitu DAK Irigasi dan DAK Pertanian. Perkembangan alokasi anggaran DAK Irigasi mengalami peningkatan dari tahun 2016 hingga 2018. Namun, selanjutnya alokasi mengalami penurunan hingga tahun 2020. Pandemi Covid-19 di tahun 2020 menyebabkan proyek irigasi turun dikarenakan adanya

relokasi anggaran yang ditujukan untuk mencegah penyebaran Covid-19.

Pelaksanaan DAK Irigasi dihadapkan pada persoalan faktor internal. Pada faktor internal, yang menjadi kendala adalah (1) ketersediaan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tahunan sering terlambat; (2) petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (juklak dan juknis) DAK sering berubah-ubah dan kurang memerhatikan kebutuhan daerah karena kurangnya pemetaan/pemahaman kekhususan/kebutuhan daerah; (3) petunjuk-petunjuk tersebut terlalu terperinci mengatur penggunaan input dan kaku (*input-oriented*, bukannya *output-oriented*); (4) relatif kecilnya pagu nasional DAK dibanding dengan kebutuhan dan dampak yang diharapkan; dan (5) batasan penggunaan DAK sesuai peraturan perundangan yang ada masih menekankan ada kegiatan fisik, sehingga kurang dapat mengakomodasi kebutuhan terhadap perencanaan kegiatan secara utuh. Faktor eksternal yang menjadi kendala dalam pelaksanaan DAK Irigasi adalah terjadinya perubahan iklim seperti meningkatnya permukaan air laut, banjir, kekeringan, beberapa permasalahan sumber daya, dan permasalahan dalam pengembangan sumber daya air. Perubahan iklim global berpengaruh terhadap temperatur, kelembaban relatif, lama penyinaran matahari, kecepatan angin, curah hujan, dan debit sungai. Permasalahan DAK irigasi ini harus menjadi perhatian serius bagi

²⁶Shafiyudin dkk, *Distribusi Pupuk Bersubsidi Di Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian, Vol. 2, No. 1, Mei 2018, hal. 70.

²⁷Kasdi Subagyo, Banyak Masalah, Ada Usulan Perbaikan Tata Kelola Pupuk Bersubsidi, dimuat dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/banyak-masalah-ada-usulan-perbaikan-tata-kelola-pupuk-bersubsidi>, diakses tanggal 12 September 2022.

pemerintah. Hal ini dikarenakan irigasi merupakan salah satu faktor penting dalam produksi padi sawah dan sebagai sumber bagi ketersediaan air untuk pertumbuhan tanaman padi.²⁸

Perkembangan DAK Pertanian dari tahun 2016-2020 bergerak fluktuatif, namun tahun 2019 mengalami penurunan dari segi alokasi dan penyerapannya. Rata-rata penyerapan realisasi DAK Pertanian 2016-2020 sebesar 62,93 persen. Penurunan presentase realisasi paling signifikan terjadi di tahun 2019, yaitu turun menjadi minus 55,74 persen, dimana realisasi DAK Pertanian hanya 40,84 persen dari sebelumnya 92,27 persen di tahun 2018. Padahal tahun 2019 alokasi DAK Pertanian mengalami kenaikan 12,96 persen menjadi Rp1,9 triliun dari tahun sebelumnya sebesar Rp1,68 triliun. Realisasi yang rendah di tahun 2019 terjadi juga dikarenakan adanya pandemi Covid-19 yang melanda hampir seluruh dunia, termasuk Indonesia, yang berdampak pada semua sektor akibat pembatasan kegiatan ekonomi. Menurut Kementan, dalam evaluasi perencanaan DAK 2019 melalui aplikasi KRISNA, masih terdapat permasalahan, yaitu pertama, sosialisasi kebijakan belum optimal. Kedua, kelengkapan administrasi masih rendah.

Selanjutnya, dukungan APBN melalui Kementan juga merupakan implementasi

dari Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang P3. Dukungan APBN pada Kementan tersebar pada 9 unit eselon. Dalam pelaksanaannya, masih terdapat beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian dan perbaikan Kementan ke depannya, catatan tersebut antara lain sebagai berikut. Pertama, distribusi alat mesin pertanian (alsintan) masih fokus pada prapanen. Pendistribusian alsintan oleh pemerintah masih terfokus pada alsintan prapanen. Padahal alsintan pascapanen juga memberikan dampak positif bagi produksi maupun kesejahteraan petani. Pendistribusian alsintan pascapanen 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 prapanen yaitu traktor roda 2, traktor roda 4, pompa air, dan *rice transplanter* (Tabel 2).

Tabel 2. Alokasi Alsintan

Jenis Alsintan	2018 (unit)	2018 (Rp Miliar)	2019 (unit)
Traktor Roda 4	3.459	1.179,51	
Traktor Roda 2	17.435	488,18	4.7
Pompa Air	21.179	444,76	4.7
Rice Tranplanter	1.512	103,57	

Sumber: Laporan Tahunan Ditjen PSP

Tahun 2018 dan 2019

Kemudian, alokasi alsintan tahun 2021 untuk alsintan prapanen sebanyak 15.880 unit atau sebesar 542,81 milyar. Sedangkan alokasi alsintan pascapanen juga tidak ada. Minimnya alsintan pascapanen juga dibenarkan oleh Gabungan Kelompok Tani/Gapoktan Kidang Tirtajaya, bahwa

²⁸Murdiana dan Fadli, *Peran Irigasi dalam Peningkatan Produksi Padi Sawah di Kecamatan Meurah Mulia Kabupaten Aceh Utara*, Jurnal AGRIFO, Vol. 1, No. 2, September 2016, hal. 30.

petani memperoleh traktor tangan yang jumlahnya tidak lebih dari 2 unit.²⁹ Bantuan traktor tersebut tidak bisa dirasakan oleh banyak petani karena mengingat waktu pengolahan sawah itu relatif serentak dalam waktu yang sama, sedangkan alsintan yang diberikan sangat sedikit. Masalah lainnya dalam pemberian bantuan alsintan adalah jenis alat yang diberikan baru dalam proses pengolahan lahan, belum secara menyeluruh dari proses awal sampai pascapanen. Karena itu, petani mengharapkan pemerintah dapat menambah jumlah unit bantuan alsintan dan jenis unit alsintan yang diberikan sudah lengkap dari proses awal pengolahan sampai pascapanen. Selain itu, brigade alsintan tidak efektif karena panjangnya administrasi untuk meminjam alsintan. Waktu meminjam yang lama, padahal pengolahan sawah waktunya sudah mendesak. Persoalan lainnya adalah biaya angkut alsintan dari gudang penyimpanan menuju lokasi sawah petani.

Kedua, distribusi alsintan yang tidak tepat sasaran. Pendistribusian alsintan terdapat ketidaktepatan kebutuhan. Artinya, ada daerah yang cocok atau sesuai kebutuhan, ada juga yang lebih, serta ada juga yang kurang. Seperti di Subak Kabupaten Tabanan, ada daerah di Subak yang kelebihan unit traktor, ada yang cukup, serta ada juga yang kurang (Tabel 3).

²⁹Asep Marwan, *Produksi dan Produktivitas Padi Jawa Barat*. FGD Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Setjen DPR RI, 26 April 2021.

Tabel 3. Traktor Yang Diperlukan Dan Traktor Yang Tersedia

Nama Subak & wilayah subak	Hulu Luas Lahan (ha)	T. Rotari diperlukan (unit)	T. Rotari Tersedia (unit)	Keterangan
Subak Palian (Desa Perecan)	88.9	7	7	Cukup
Subak Bangan (Desa Perecan)	40.0	3	3	Cukup
Subak Pama (Desa Perecan)	88.0	6	6	Cukup
Subak Babahan (Desa Bolangan)	90.0	7	5	Kurang
Subak Jambelangu (Desa Bolangan)	50.0	5	4	Kurang
Subak Belangkung (Desa Dadia)	85.0	6	4	Kurang
Subak Aya Sunantaya (Desa Sunantaya)	57.8	5	5	Cukup
Subak Aya Pemanis (Desa Pemanis)	149.0	9	9	Cukup
Subak Aya Gluntung (Desa Gluntung)	145.0	9	9	Cukup
Rata-rata	88.1	6	6	

Sumber: Gunadya, Ida Bagus, et al³⁰

Ketiga, produksi komoditas pangan cenderung mengalami penurunan yang tercermin dari indeks produksi tanaman pangan. Indeks produksi mengalami penurunan dari 95,30 tahun 2018 menjadi 91,95 tahun 2020.³¹ Berdasarkan komoditas, hanya komoditas ubi kayu konsisten mengalami kenaikan sebesar 5,67 persen tahun 2020, sedangkan padi dan jagung cenderung fluktuatif. Komoditas padi turun 3,42 persen tahun 2019 dan naik 0,08 persen tahun 2020. Kemudian jagung naik 3,29 persen tahun 2019 dan turun 7,51 persen tahun 2020. Selanjutnya apabila capaian realisasi produksi tanaman pangan dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan dalam RPJMN 2020-2024, maka semua komoditas belum ada yang mencapai target produksi pada tahun 2020 dan 2021.

Selain itu, ketahanan pangan Indonesia tahun 2020 mengalami penurunan dibandingkan tahun 2019. Peningkatan jumlah daerah rentan rawan pangan sebanyak 4 kabupaten/kota, dari 70

³⁰Gunadya, Ida Bagus, et al, *Analisis Kebutuhan Traktor Berdasarkan Ketersediaan Air Pada Subak di Kabupaten Tabanan*, Jurnal Beta (Biosistem Dan Teknik Pertanian), Volume 8, Nomor 2, September 2020, hal. 335.

³¹Badan Pusat Statistik (BPS), *Indikator Pertanian 2020*, Jakarta: BPS, 2021, hal. 26.

kabupaten/kota (13,6persen) menjadi 74 kabupaten/kota (14,4persen), dan penurunan jumlah daerah tahan pangan sebanyak 4 kabupaten/kota, dari 444 kabupaten/kota (86,4persen) menjadi 440 kabupaten/kota (85,6persen).³²

Berdasarkan uraian data tersebut, maka daerah tingkat kabupaten merupakan daerah paling tinggi rentan rawan pangan dan mayoritas wilayah di tingkat kabupaten merupakan perdesaan. Disisi lain penghasilan utama masyarakat perdesaan (73 ribu desa) didominasi dari pertanian sebesar 87 persen. Kemudian menurut komoditas, penghasilan utama masyarakat perdesaan sangat didominasi dari komoditas tanaman pangan sebesar 44 persen (Gambar 1). Artinya mayoritas masyarakat paling tinggi rentan rawan pangan adalah petani tanaman pangan. Kondisi ini mencerminkan bahwa petani sebagai produsen utama tanaman pangan masih memiliki tingkat kesejahteraan yang rendah dibandingkan subsektor lainnya. Kondisi tersebut mencerminkan perlindungan petani belum berpihak kepada petani sebagai produsen pangan. Ketidakberpihakan ini tentunya belum sesuai amanat dari Pasal 3 ayat (1) UU tentang P3 yaitu perlindungan petani bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik

³²Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, *Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan 2021*, Jakarta: Kementerian Pertanian, 2021, hal.33.

Gambar 1. Penghasilan Utama Penduduk Perdesaan



Sumber: BPS

2. Upaya Meningkatkan Perlindungan Petani Tanaman Pangan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020.

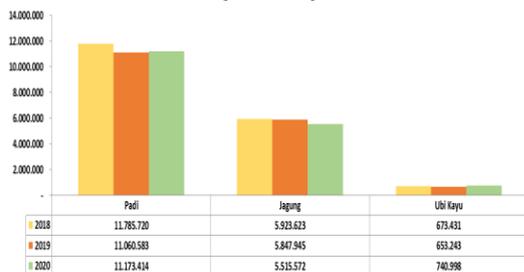
Dalam Pasal 32 ayat (1) UU tentang Ciptaker mengamanatkan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya wajib meningkatkan produksi pertanian. Kewajiban peningkatan produksi pertanian dalam negeri tersebut dilakukan melalui strategi perlindungan petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) UU tentang P3. Pasal ini merupakan kabar baik bagi sektor pertanian khususnya subsektor tanaman pangan. Upaya peningkatan produksi tersebut yaitu sebagai berikut:

a. Menjaga Luas Lahan Tanam Existing.

Upaya utama bagi pemerintah dalam meningkatkan produksi yaitu menjaga lahan tanam eskisting supaya tidak berkurang. Hal ini harus menjadi perhatian serius bagi pemerintah, karena luas lahan tanam saat ini cenderung mengalami penurunan selama periode 2018-2020. Selama periode tersebut luas tanam padi

turun sebesar 5,13 persen atau 612.306 hektar dan jagung turun sebesar 6,96 persen atau 408.051 hektar. Berbeda dengan kedua komoditas tersebut, ubi kayu meningkat sebesar 10,44 persen atau 67.567 hektar (Gambar 2).

Gambar 2. Perkembangan Luas Tanam (hektar)



Sumber: Diten Tanaman Pangan Kementan
Selanjutnya pada tahun 2021, luas panen padi kembali mengalami penurunan, menjadi 10,41 juta hektar. Penurunan tersebut disebabkan oleh kemarau pada Agustus-September 2021, sehingga petani beralih ke komoditas lainnya.³³ Selain itu, turunnya luas lahan padi disebabkan alih fungsi lahan atau perubahan preferensi komoditas yang ditanam petani.³⁴ Permasalahan alih fungsi lahan ini terjadi juga pada komoditas jagung, seperti di Jawa Timur. Para petani banyak beralih ke komoditas hortikultura yang dinilai memiliki potensi dan bernilai ekonomis

³³Setianto, *Produksi Beras NKRI Turun, Kok Bisa?*, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220302084900-4-319433/produksi-beras-nkri-turun-kok-bisa>, diakses tanggal 14 September 2022.

³⁴Suwandi, *Jelang Panen Raya, Harga Gabah di 85 Kabupaten Anjlok*, dimuat dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210325/99/1372626/jelang-panen-rama-harga-gabah-di-85-kabupaten-anjlok>, diakses tanggal 15 September 2022.

yang lebih menjanjikan.³⁵ Dari beberapa pendapat tersebut diperoleh kesimpulan bahwa turunnya luas lahan karena terjadi alih komoditas, karena komoditas lainnya dianggap lebih memiliki nilai ekonomi. Alih komoditas karena komoditas lain lebih menguntungkan merupakan acuan juga terhadap lahan *existing* tanaman pangan. Seperti keuntungan hortikultura lebih jauh lebih tinggi dibandingkan tanaman pangan, hortikultura rata-rata (bawang merah, cabai besar, dan kentang) sebesar Rp25,04 juta dan tanaman pangan (padi dan jagung) rata-rata hanya Rp4,57 juta (Tabel 4).

Tabel 4. Perbandingan Keuntungan Hortikultura dan Tanaman Pangan

Struktur Ongkos Usaha/Komoditas	Hortikultura			Tanaman Pangan	
	Bawang Merah	Cabai Besar	Kentang	Padi	Jagung
Revenue/Nilai Produksi (000 Rupiah)	109.593,00	97.149,60	74.807,10	18.514,84	14.385,53
Cost/Biaya Produksi (000 Rupiah)	84.855,00	64.364,70	57.202,10	13.559,30	10.197,14
Keuntungan (000 Rupiah)	24.738,00	32.784,90	17.605,00	4.955,54	4.188,39
Rata-rata (000 Rupiah)	25.042,63			4.571,97	

Sumber: BPS

Kemudian rendahnya keuntungan tanaman pangan dapat dilihat dari nilai tukar usaha petani (NTUP). NTUP tanaman pangan cenderung lebih rendah dibandingkan dengan NTUP hortikultura selama periode 2017-2021. Rata-rata NTUP tanaman pangan sebesar 105,68 lebih rendah dari rata-rata NTUP hortikultura sebesar 108,47 (Gambar 3)

Gambar 3. Perbandingan NTUP Tanaman Pangan dan Hortikultura

³⁵Sodiq Hery Purnomo, *Petani Beralih Ke Porang, Lahan Jagung Di Madiun Menurun*, dimuat dalam <https://www.kompas.tv/article/221646/petani-beralih-ke-porang-lahan-jagung-di-madiun-menurun>, diakses tanggal 15 September 2022.



Sumber: Kementerian Pertanian

Dari Gambar, diperoleh informasi juga bahwa NTUP tanaman pernah lebih tinggi dibandingkan NTUP hortikultura. Namun, hal ini belum dapat dijadikan kesimpulan, mengingat adanya *pandemic Covid-19* pada tahun 2020. Pandemi tersebut tentunya memberikan dampak negatif terhadap distribusi hasil hortikultura dan daya beli masyarakat yang turun. Sedangkan produk hortikultura yang didominasi sayuran-sayuran merupakan produk yang tidak tahan lama dibandingkan tanaman pangan, seperti tomat dan beras.

Berdasarkan penjelasan di atas maka diperoleh kesimpulan bahwa luas tanam eksiting cenderung mengalami penurunan. Hal ini dikarenakan subsektor lain seperti hortikultura lebih memiliki nilai ekonomi dibandingkan subsektor tanaman pangan. Apabila kondisi ini tidak segera di atasi oleh pemerintah, maka ketahanan pangan berpotensi mengalami penurunan. Karena itu, upaya yang perlu dilakukan yaitu memberikan insentif khusus bagi petani subsektor tanaman pangan. Insentif dapat berupa beasiswa pendidikan bagi anak petani tanaman pangan. Insentif ini akan mengurangi beban biaya pengeluaran dari petani. Secara kesejahteraan petani juga dapat lebih meningkat. Selain itu,

pemberian beasiswa juga merupakan investasi bagi pemerintah terhadap peningkatan sumber daya manusia (SDM). Hal ini juga sesuai amanat Pasal 3 ayat (1) UU tentang P3 untuk mewujudkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik.

b. Meningkatkan Produktivitas Tanaman Pangan

Selain upaya menjaga lahan *existing* tidak berkurang, pemerintah harus meningkatkan produktivitas komoditas tanaman pangan. Peningkatan produksi ini sesuai dengan amanat dari Pasal 32 ayat (1) UU tentang Ciptaker yang menyebutkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya wajib meningkatkan produksi pertanian. Peningkatan produksi ini juga dapat tercermin dari target produktivitas tanaman pangan tahun 2023 dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Target produktivitas tahun 2023 yaitu Padi sebesar 6,77 ton per hektar, Jagung sebesar 6,41 ton per hektar, dan Ubi Kayu sebesar 29,47 ton per hektar. Sedangkan realisasi produktivitas per tahun 2021 untuk padi baru mencapai 5,11 ton per hektar, Jagung mencapai 5,57 ton per hektar, dan Ubi Kayu mencapai 28,79 ton per hektar. Meskipun produktivitas saat ini masih di bawah target, tetapi target produktivitas tersebut masih mungkin dicapai, karena menurut produktivitas dari varietas unggul hasil

penelitian Kementan sudah jauh lebih besar dari target tersebut. Produktivitas varietas padi rata-rata sebesar 9,33 ton per hektar, varietas jagung rata-rata sebesar 12,71 ton per hektar, dan varietas ubi kayu rata-rata sebesar 52,43 ton per hektar (Tagbel 5).

Tabel 5. Produktivitas Varietas Unggul

Komoditas	Jenis Varietas	Potensi Hasil (ton/ha)	Rata-rata Hasil (ton/ha)	Umur Panen (hari)	Redimen Beras Giling (%)	Tahun Riset
Padi	Biomax Agritan	10,09	8,5	115	71	2021
	Bioprima Agritan	9,40	8,64	118	73	2021
	Biosalin 1 Agritan	8,75	7,16	113	-	2020
	Biosalin 2 Agritan	9,06	7,62	107	-	2020
	Rata-rata	9,33	7,98			
Jagung	Jhana 1	12,45	9,29	101	-	2019
	JH 37	12,50	10,70	99	-	2017
	NASA 2	13,70	11,90	103	-	2017
	JH 36	12,20	10,60	89	-	2016
	Rata-rata	12,71	10,62			
Ubi Kayu	Vamas 1	43,61	32,42	210	-	2019
	Vati 1	46,88	37,46	270	-	2018
	Vati 2	66,79	42,54	270	-	2018
	Rata-rata	52,43	37,47			

Sumber: Balitbang Kementan.

Berdasarkan penjelasan di atas, diperoleh informasi bahwa adanya *mismatch* antara hasil penelitian Balitbang Kementan dengan implementasi produktivitas di lapangan. Apabila hasil penelitian tersebut diimplementasikan, maka produktivitas yang dihasilkan jauh lebih besar. Artinya tantangan yang perlu diperhatikan oleh pemerintah adalah bagaimana upaya mengimplementasikan hasil penelitian, sehingga hasil penelitian yang juga dibiayai oleh negara dapat lebih bermanfaat.

Selain benih, pupuk juga salah satu variabel yang memengaruhi produktivitas. Namun, selama ini pendistribusian pupuk sering terjadi masalah akibat tidak validnya elektronik Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (e-RDKK). Ketidak validan ini tercermin dari usulan e-RDKK tahun 2022, usulan kebutuhan pupuk mencapai 22,57-26,18 juta ton dengan besaran anggaran

sekitar Rp63-Rp65 triliun. Namun, pemerintah hanya mampu mengalokasikan pupuk sebanyak 8,87-9,5 juta ton dengan kisaran anggaran Rp25-Rp32 triliun atau baru 37,42 persen dari kebutuhan (Subagyono, 2022). Selanjutnya, estimasi kebutuhan pupuk dengan asumsi kebutuhan pupuk dihitung dengan menggunakan kebutuhan pupuk untuk komoditas padi sebagai proksi, harga pupuk bersubsidi berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 1 Tahun 2020 dan lahan diambil nilai ambang atas maksimal (misal <0,5 ha di ambil 0,5 ha, 0,5-0,99 ha diambil 0,99 ha, dan 1-1,99 ha diambil 1,99), maka diperoleh kebutuhan pupuk paling tinggi 20,39 juta ton dengan anggaran Rp26,52 triliun.

Tabel 6. Estimasi Kebutuhan Pupuk dengan lahan < 2 Ha

Luas Lahan	Total Luas RTUP (ha)	Kebutuhan Pupuk (ton/ha)	Kebutuhan Pupuk (Rp triliun)
<0,5 ha	16,257,430	8,128,715	10.57
0,5-0,99 ha	4,498,332	4,498,332	5.85
1-1,99 ha	3,905,819	7,772,580	10.1
Total		20,399,627	26.52

Sumber: Hasil perhitungan penulis.

Berdasarkan estimasi kebutuhan pupuk untuk lahan kurang dari 2 hektar, maka ketidakvalidan pupuk selama ini terjadi karena adanya indikasi luas lahan lebih 2 hektar masuk dalam RDKK. Padahal pupuk bersubsidi hanya untuk lahan kurang dari 2 hektar. Karena itu, persoalan ketidakvalidan RDKK ini sangat bergantung kepada petugas lapangan dalam mensurvei lahan yang diusul dalam RDKK. Hal ini juga disebabkan oleh kendali pembaharuan data

e-RDKK ada pada operator tingkat pemerintah daerah bukan pada kelompok tani yang didampingi oleh penyuluh pertanian.³⁶

Berdasarkan penjelasan di atas maka diperoleh kesimpulan bahwa adanya *mismatch* antara produktivitas tanaman pangan hasil penelitian Balitbang Kementan dengan implementasi produktivitas di lapangan dan persoalan ketidakvalidan RDKK. Karena itu, upaya pemerintah untuk meningkatkan produktivitas yaitu pertama, memberikan bantuan benih varietas unggul hasil penelitian Balitbang Kementan khusus kepada petani tanaman pangan. Kedua, tingkatkan pengawasan pandataan e-RDKK.

c. Menjaga Stabilitas Harga

Harga produsen tanaman pangan untuk jagung dan ubi kayu cenderung stabil. Namun, harga gabah atau padi sebagai komoditas utama tanaman pangan cenderung tidak stabil. Ketidakstabilan itu sering terjadi menjelang panen raya periode Februari-Mei, padahal panen raya merupakan waktu yang ditunggu-tunggu oleh petani. Penantian tersebut seringkali menelan kekecewaan karena, menjelang sampai panen raya harga gabah sering anjlok, bahkan meningkatnya kasus harga gabah di bawah harga pembelian

pemerintah (HPP) (Tabel 1). Anjloknya harga gabah di tingkat petani menjelang panen raya, di mana kebijakan yang diatur pemerintah ternyata belum bisa membuat petani meraih keuntungan akibat harga gabah selalu anjlok ketika masa panen raya.³⁷

Selama periode 2019-2021 penurunan harga juga dibayangi oleh rencana impor beras oleh pemerintah. Seperti tahun 2021, baru rencana impor beras 1,5 juta ton sudah membuat harga gabah anjlok. Seperti contoh di Indramayu harga gabah sudah Rp3500/kilogram. Padahal 2 minggu lalu, panen di Demak dan Kudus, Jawa Tengah itu masih Rp4500/kilogram.³⁸ Lebih mirisnya lagi pada awal tahun 2020 tepatnya bulan Maret, kasus harga gabah di bawah HPP tertinggi selama periode 2019-2022, padahal isu impor beras juga tidak ada. Kondisi ini menunjukkan bahwa harga jual gabah sangat bergantung pada harga pasar.

Harga sangat bergantung pada harga pasar, maka keuntungan akan lebih dinikmati oleh pedagang daripada petani. Pedagang yang lebih memegang kendali dalam penentuan harga. Margin laba yang diperoleh oleh pedagang berkisar 60-80

³⁶Sutrisno, *Jangan Saling Tuduh, Sutrisno: Fokus Selesaikan Akar Masalah Penyelewengan Pupuk Subsidi*, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37420/t/Jangan+Saling+Tuduh%2C+Sutrisno%3A+Fokus+Selesaikan+Akar+Masalah+Penyelewengan+Pupuk+Subsidi>, diakses pada tanggal 15 September 2022.

³⁷Johan Rosihan, *Johan Rosihan: Bantu Petani dengan Perlindungan Harga Gabah*, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37949/t/Johan+Rosihan%3A+Bantu+Petani+dengan+Perlindungan+Harga+Gabah+>, diakses tanggal 15 September 2022.

³⁸BBC, *Pemerintah canangkan impor beras di tengah panen raya, petani: 'itu menyakitkan'*, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56336972>, diakses tanggal 15 September 2022.

persen.³⁹ Sedangkan petani cenderung tidak ada pilihan selain menjual ke pedagang. Hal ini karena petani cenderung tidak memiliki akses ke pasarnya, sehingga petani cenderung menjual dalam wujud gabah kering panen. Sementara itu pemerintah sangat berkepentingan dalam mengendalikan harga dan pasokan gabah dan beras melalui kebijakan yang mempunyai dampak langsung terhadap kesejahteraan petani. Pada kondisi tertentu, intervensi pemerintah untuk menstabilkan harga padi bermanfaat untuk meningkatkan efisiensi ekonomi agribisnis padi dan sekaligus meningkatkan produksi padi dan ketahanan pangan nasional. Dalam upaya mewujudkan stabilitas harga dan melindungi tingkat kesejahteraan petani, salah satu instrumen kebijakan harga yang diterapkan pemerintah adalah kebijakan harga dasar dan harga maksimum, yang selanjutnya konsep harga dasar disesuaikan menjadi Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Esensi dari penerapan HPP tersebut adalah untuk memberikan insentif bagi petani padi dengan cara memberikan jaminan harga diatas harga keseimbangan (*price market clearing*), terutama pada saat panen raya. HPP untuk gabah dan beras pada tahun 2020 telah mengalami kenaikan dibandingkan dari tahun 2015 (tabel 7).

Tabel 7. Perkembangan HPP Gabah dan Beras

³⁹CIPS, *Pentingnya Meningkatkan Peran Petani dalam Rantai Pasok Beras*, dimuat dalam <https://www.cips-indonesia.org/post/siaran-pers-pentingnya-meningkatkan-peran-petani-dalam-rantai-pasok-beras>, pada tanggal 9 April 2022.

Jenis Gabah\HPP	HPP 2015 (Rupiah/Kg)	HPP 2020 (Rupiah/Kg)
Gabah Kering Panen (GKP) di Petani	3.700	4.804
Gabah Kering Panen (GKP) di Penggilingan	3.750	4.250
Gabah Kering Giling (GKG) di Penggilingan	4.600	5.250
Gabah Kering Giling (GKG) di Bulog	4.650	5.300
Beras	7.300	8.300

Sumber: Inpres No 5 tahun 2015 dan Permendag 24/2020

Kenaikan HPP ini merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Namun, Serikat Petani Indonesia (SPI) menilai HPP tersebut sudah tidak layak lagi sehingga harus dinaikkan seiring dengan biaya produksi petani saat ini. Begitu juga Asosiasi Bank Benih dan Teknologi Tani Indonesia (AB2TI) mengungkapkan bawa HPP paling tidak Rp4.500 per kg, karena per April 2019 biaya usaha tani untuk setiap 1 kg GKP adalah sebesar Rp4.523. Selain itu, harga gabah sudah di atas HPP dengan rata-rata harga gabah kering panen (GKP) di tingkat petani selama periode 2018-2020 sebesar Rp4.855 per kg dan gabah kering giling (GKG) sebesar Rp5.462 per kg. Sedangkan GKP di tingkat penggilingan sebesar Rp4.952 per kg dan GKG sebesar Rp5.626 per kg.

Tabel 8. Harga Gabah dan Beras (Rp/kg)

Tahun	GKP di Petani	GKG di Petani	GKP di Penggilingan	GKG di Penggilingan	Beras
2018	4893,82	5501,24	4986,54	5609	9509,42
2019	4828,49	5463,46	4928,66	5579,61	9414,08
2020	4844,88	5567,25	4943,35	5691,18	9533,83
Rata-rata	4855,73	5510,65	4952,85	5626,60	9485,78

Sumber: BPS, diolah.

Selain persoalan biaya dan perkembangan harga gabah dan beras, biaya pengeluaran perkapita terus mengalami kenaikan. Pengeluaran perkapita

per bulan sebagai proksi biaya hidup di Perdesaaan pada tahun 2019 sudah mencapai Rp882.829. Sedangkan jumlah perkapita untuk makanan sebesar Rp490.754 per bulan. Dengan rata-rata kenaikan pengeluaran perkapita tahun 2016-2019 sebesar Rp55.854 dan makanan sebesar Rp30.980, maka pengeluaran perkapita tahun 2021 diperkirakan menjadi Rp938.683 dan makanan sebesar Rp521.734. Artinya dengan keluarga memiliki dua orang anak, maka biaya keluarga petani di desa tahun 2021 diperkirakan sebesar Rp2.920.833 per bulan. Sedangkan pendapatan petani masih terpaut jauh di bawah pengeluarannya. Dengan asumsi memiliki lahan 1 hektar, produktivitas mengikuti produktivitas nasional nasional sebesar 5,11 ton per hektar, GKP 4200 berdasarkan HPP 2020, dan biaya produksi berdasarkan BPS Rp13.559.300 per hektar, maka pendapatan petani perbulan sebesar Rp1.975.700. Dengan demikian, pendapatan petani masih belum mampu menutupi biaya hidupnya atau masih defisit sebesar Rp945.158 per bulan. Kondisi ini akan semakin parah ketika harga gabah di bawah HPP, dimana defisit yang dialami petani akan semakin besar. Sementara BPS sudah merilis kasus harga gabah di bawah HPP per Maret 2021 sudah mencapai 35,54 persen.

Berdasarkan persoalan-persoalan yang telah di bahas di atas maka revisi HPP gabah dan beras urgen dan relevan dilakukan oleh pemerintah. HPP gabah dan

beras yang relevan menurut penulis setidaknya GKP di tingkat petani sebesar Rp4.804 per kg. Dengan HPP tersebut maka biaya pengeluaran per kapita keluarga petani per bulan dapat dipenuhi. Sedangkan GKG di tingkat petani sebesar Rp6.164 per kg. HPP GKG tersebut akan berpotensi mendorong petani untuk tidak menjual GKP, karena petani akan lebih untung sebesar Rp20.000 per kuintal. Adapun rincian usulan HPP diberikan dalam Tabel 9.

Tabel 9. Usulan HPP Gabah dan Beras 2021

Jenis\HPP	HPP 2021 (Rupiah/kg)
GKP di Petani	4.940
GKG di Petani	6.164
GKP di Penggilingan	5.035
GKG di Penggilingan	6.275
GKG di Bulog	6.325
Beras	9.306

Sumber: LKPP

Usulan HPP di atas perlu diiringi oleh faktor lainya yaitu perubahan perum Bulog menjadi Perseroan Terbatas atau fungsinya diperluas. Perubahan tersebut menjadi urgen mengingat kapasitas Bulog saat ini sangat sempit dalam ruang gerak menyerap hasil gabah petani. Bulog dapat menyerap gabah petani, tetapi Bulog untuk mendistribusikan berasnya harus menunggu instruksi pemerintah. Hal ini sering membuat stok beras di bulog tertahan lama di gudang, sehingga beras menjadi rusak. Dengan berubahnya perum Bulog menjadi perseroan terbatas (BUMN) atau fungsi diperluas menjadi produsen beras, maka Bulog lebih fleksibel untuk menyerap hasil gabah petani. Perubahan tersebut harus

membuat bulog menjadi salah satu produsen beras nasional yang kompetitif. Sudah saatnya Bulog dapat memproduksi beras sendiri, mengingat potensi bulog sebagai produsen beras nasional sangat realistis.

III. Penutup

A. Simpulan

Hambatan dalam implementasi perlindungan petani selama ini yaitu persoalan pupuk bersubsidi, DAK Irigasi, DAK Pertanian, distribusi alsintan masih fokus pada prapanen dan tidak tepat sasaran, dan produksi komoditas pangan cenderung mengalami penurunan. Oleh karena itu, perlunya upaya peningkatan perlindungan petani. Upaya tersebut didukung oleh Pasal 32 ayat (1) UU tentang Ciptaker yang mengamanatkan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya wajib meningkatkan produksi pertanian dan dilakukan melalui strategi perlindungan petani.

Kemudian upaya meningkatkan perlindungan petani tanaman pangan pasca diundangkannya UU tentang Ciptaker yaitu pertama, menjaga luas lahan tanam *existing*. luas tanam eksisting cenderung mengalami penurunan. Hal ini dikarenakan subsektor lain seperti hortikultura lebih memiliki nilai ekonomi dibandingkan subsektor tanaman pangan. Upaya yang perlu dilakukan yaitu memberikan insentif khusus bagi petani subsektor tanaman pangan. Insentif dapat berupa beasiswa pendidikan bagi anak

petani tanaman pangan. Kedua, meningkatkan produktivitas tanaman pangan. Adanya *mismatch* antara produktivitas tanaman pangan hasil penelitian Balitbang Kementan dengan implementasi produktivitas di lapangan dan persoalan ketidakvalidan RDKK. Karena itu, upaya pemerintah untuk meningkatkan produktivitas yaitu memberikan bantuan benih varietas unggul hasil penelitian Balitbang Kementan khusus kepada petani tanaman pangan dan peningkatan pengawasan pandataan e-RDKK. Ketiga, menjaga stabilitas harga. Harga sangat bergantung pada harga pasar, maka keuntungan akan lebih dinikmati oleh pedagang dari pada petani. Pedagang yang lebih memegang kendali dalam penentuan harga. Margin laba yang diperoleh oleh pedagang berkisar 60-80 persen. Oleh karena itu, revisi HPP gabah dan beras urgen dan relevan dilakukan oleh pemerintah.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, penulis menyarankan sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu membuat regulasi untuk insentif bagi petani berupa beasiswa bagi anak petani tanaman pangan.
2. Meningkatkan anggaran penelitian benih varietas unggul khususnya tanama pangan.
3. Pendataan e-RDKK harus disertai surat bukti kepemilikan lahan. Sehingga luas

lahan penerima pupuk bersubidi lebih valid.

4. Menginstruksikan kepada Bulog untuk menyerap gabah petani khususnya saat panen raya paling minimal sesuai HPP.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Undang-Undang Nomor Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Pembelian Pemerintah untuk Gabah atau Beras.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.

Buku

Bachtiar. *Metode Penelitian Hukum*. Tengerang Selatan: UNPAM PRESS, 2018.

Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. *Peta Ketahanan dan*

Kerentanan Pangan 2021. Jakarta: Kementerian Pertanian, 2021.

Badan Pusat Statistik (BPS). *Statistik Nilai Tukar Petani 2021*. Jakarta: BPS, 2021.

Badan Pusat Statistik (BPS). *Indikator Pertanian 2020*. Jakarta: BPS, 2021.

Kusnaini, Didik et al. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, 2014.

Kementerian Pertanian (Kementan). *Laporan Tahunan Kementerian Pertanian Tahun 2021*. Jakarta: Kementan, 2021.

Nugroho, Sigit Sapto dan Tohari, Muhammad. *Hukum Untuk Petani: Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dalam Era Globalisasi*. Klaten Jawa tengah: Penerbit Lakeisha, 2020.

Rachman, Benny et al. *Jurus Stabilisasi Harga Pangan Ala Kabinet Jokowi-JK*. Jakarta: IAARD PRESS, 2018.

Panjaitan, Jesly Yuriaty et al. *Tantangan Ketahanan Pangan Indonesia*. Jakarta: Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Setjen DPR RI, 2017.

Sulaiman, Andi Amran et al. *Perdagangan Internasional Komoditas Pangan Strategis*. Jakarta: IAARD PRESS, 2018.

Suwandi et al. *Jurus Mendongkrak Luas Tambah Tanam*. Jakarta: IAARD PRESS, 2018.

Walpole, Ronald E. dalam Edi Riadi. *Statistika Penelitian*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2016.

Jurnal

Fabian, Pratama Kusumah. *Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019*. Jurnal Ilmu Politik, Vol.10, No. 2, Oktober 2019.

Gunadya, Ida Bagus, et al. *Analisis Kebutuhan Traktor Berdasarkan Ketersediaan Air Pada Subak di Kabupaten Tabanan*. Jurnal Beta (Biosistem Dan Teknik Pertanian), Volume 8, Nomor 2, September 2020.

Huriyanto, Ach. dan Fakhrudin. *Perlindungan Hukum Bagi Petani Desa Kramat Kabupaten Bangkalan Madura Berdasarkan Undang-Undang No 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Dan Hukum Islam*. Journal of Islamic Business Law, Vol. 4 No. 4, Desember 2020.

Murdiana dan Fadli. *Peran Irigasi dalam Peningkatan Produksi Padi Sawah di Kecamatan Meurah Mulia Kabupaten Aceh Utara*. Jurnal AGRIFO, Vol. 1, No. 2, September 2016.

Shafiyudin dkk. *Distribusi Pupuk Bersubsidi Di Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian, Vol. 2, No. 1, Mei 2018.

Suciati. *Perlindungan Hukum Terhadap Petani dalam Menggapai Negara Kesejahteraan (Welfare State)*. Jurnal Moral Kemasyarakatan, Vol. 1 No. 2, Desember 2016.

Wahed, Mohammad. *Pengaruh Luas Lahan, Produksi dan Harga Gabah Terhadap Kesejahteraan Petani Padi di Daerah Sentral Produksi Padi Kabupaten Jember*. Journal of Economics Development Issues, Vol. 1 No. 1, Juni 2018.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Marwan, Asep. *Produksi dan Produktivitas Padi Jawa Barat*. FGD Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Setjen DPR RI, April 2021.

Laman

BBC. *Pemerintah canangkan impor beras di tengah panen raya, petani: 'itu menyakitkan'*. Dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56336972>, diakses tanggal 15 September 2022.

BPS. *Distribusi PDB Triwulanan Seri 2010 Atas Dasar Harga Berlaku (Persen), 2021*. Dimuat dalam <https://www.bps.go.id/indicator/11/106/2/-seri-2010-distribusi-pdb-triwulanan-seri-2010-atas-dasar-harga-berlaku.html>, diakses tanggal 12 September 2022.

BPS. *NTPP (Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan) Menurut Sektor (2018=100)*

2022. Dimuat dalam <https://www.bps.go.id/indicator/22/1718/1/ntpp-nilai-tukar-petani-tanaman-pangan-menurut-sektor-2018-100-.html>, diakses tanggal 12 September 2022.
- CIPS. *Pentingnya Meningkatkan Peran Petani dalam Rantai Pasok Beras*. Dimuat dalam <https://www.cips-indonesia.org/post/siaran-pers-pentingnya-meningkatkan-peran-petani-dalam-rantai-pasok-beras>, pada tanggal 9 April 2022.
- Jumhari. *UGM Soroti Kebijakan Pupuk Bersubsidi Belum Tepat Sasaran*. Dimuat dalam <https://ugm.ac.id/id/berita/22716-ugm-soroti-kebijakan-pupuk-bersubsidi-belum-tepat-sasaran>, diakses tanggal 12 September 2022.
- Johan Rosihan. *Johan Rosihan: Bantu Petani dengan Perlindungan Harga Gabah*. Dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37949/t/Johan+Rosihan%3A+Bantu+Petani+dengan+Perlindungan+Harga+Gabah+>, diakses tanggal 15 September 2022.
- Kasdi Subagyo. *Banyak Masalah, Ada Usulan Perbaikan Tata Kelola Pupuk Bersubsidi*. Dimuat dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/banyak-masalah-ada-usulan-perbaikan-tata-kelola-pupuk-bersubsidi>, diakses tanggal 12 September 2022.
- Purnomo, Sodik Hery. *Petani Beralih Ke Porang, Lahan Jagung Di Madiun Menurun*. Dimuat dalam <https://www.kompas.tv/article/221646/petani-beralih-ke-porang-lahan-jagung-di-madiun-menurun>, diakses tanggal 15 September 2022.
- Setianto. *Produksi Beras NKRI Turun, Kok Bisa?*. Dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220302084900-4-319433/produksi-beras-nkri-turun-kok-bisa>, diakses tanggal 15 September 2022.
- Sutrisno. *Jangan Saling Tuduh, Sutrisno: Fokus Selesaikan Akar Masalah Penyelewengan Pupuk Subsidi*. Dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37420/t/Jangan+Saling+Tuduh%2C+Sutrisno%3A+Fokus+Selesaikan+Akar+Masalah+Penyelewengan+Pupuk+Subsidi>, diakses pada tanggal 15 September 2022.
- Suwandi. *Jelang Panen Raya, Harga Gabah di 85 Kabupaten Anjlok*. Dimuat dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210325/99/1372626/jelang-panen-roya-harga-gabah-di-85-kabupaten-anjlok>, diakses tanggal 15 September 2022.

ANALISIS DUGAAN DISKRIMINASI DALAM VERIFIKASI PARTAI POLITIK PESERTA PEMILIHAN UMUM BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVIII/2020

(ANALYSIS OF ALLEGED DISCRIMINATION IN POLITICAL PARTY VERIFICATION PARTICIPANT'S YEAR ELECTION BASED ON THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF DECISIONS NUMBER 55 / PUU-XVIII / 2020)

Abdul Roni Siregar, SH, MH

Tenaga Ahli Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa DPR RI

*Korespondensi: habibanayahabibanaya@gmail.com

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 dianggap diskriminatif karena membuat partai tertentu menjadi lebih mudah dalam proses verifikasi sebagai peserta pemilihan umum. Sejatinya verifikasi partai politik ini penting karena tujuan utama pemilihan umum adalah untuk menghasilkan parlemen yang *legitimate* dan pemerintahan yang kuat. Untuk itu perlu dibahas dalam permasalahan seberapa penting verifikasi partai politik dibutuhkan dan verifikasi menurut putusan MK terbaru ini seperti apa. Tujuan dari tulisan ini guna menjawab dua pertanyaan tersebut dan secara umum memberikan tambahan pengetahuan kepemiluan bagi pembacanya. Metode penulisan yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil yang didapatkan yakni secara umum tidak ada hubungan yang signifikan antara parlemen dengan presiden dan wakil presiden sehingga tidak terwujud tata kelola sistem pemerintahan yang stabil hal ini menjadi titik penting verifikasi partai politik, agar partai di pemerintah dan parlemen bisa bekerja sama dengan baik. Verifikasi menurut putusan MK terbaru ini memudahkan bagi partai yang ada di parlemen dan hal ini akan memperkuat sistem presidensial. Simpulan dari tulisan ini yakni partai politik harus melalui verifikasi partai politik karena memang sistem kita adalah presidensial yang cocoknya dengan multi partai sederhana. Begitu juga untuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 yang sudah tepat dan selaras dengan esensi keserentakan pemilu.

Kata Kunci: verifikasi, partai politik, pemilihan umum

Abstract

The decision of the Constitutional Court Number 55/PUU-XVIII/2020 is considered discriminatory because it makes certain parties easier to verify as participants in the general election. In fact, verification of political parties is important because the main purpose of the general election is to produce a legitimate parliament and a strong government. For this reason, it is necessary to discuss the issue of how important the verification of political parties is needed and what kind of verification according to the latest Constitutional Court's decision is. The purpose of this paper is to answer these two questions and in general provide additional electoral knowledge for the readers. The writing method used is normative juridical. The results obtained are generally not there is a significant relationship between parliament with the president and vice the president so that there is no stable governance system of government, this is an important point of verification of political parties, so that parties in the government and parliament can work well together. Verifikasi according to the latest Constitutional Court decision makes it easier for parties in parliament and this will strengthen the presidential system. The conclusion of this paper is that political parties must go through political party verification because indeed our system is presidential which is compatible with simple multi-party. Likewise the Constitutional Court Decision Number 55/PUU-XVIII/2020 which is appropriate and in line with the essence of the simultaneous election.

Keywords: verification, political party, general election

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020 menjadikan partai politik tertentu diuntungkan tidak perlu melalui verifikasi partai politik peserta pemilu secara faktual untuk menjadi peserta Pemilu. Khususnya bagi partai yang saat ini berada di senayan. Tentunya hal ini menimbulkan rasa diskriminasi bagi semua pihak karena terdapat partai-partai yang diuntungkan dengan adanya putusan MK tersebut. Putusan MK ini juga berbeda sekali dengan putusan MK sebelumnya yakni Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 yang pada pokoknya justru menjadikan setiap partai 2019 harus diverifikasi baik partai lama dan partai baru.

Sejatinya verifikasi partai politik memang dibutuhkan karena sistem multipartai yang kita bangun untuk diarahkan menuju terbentuknya sebuah rezim pemerintahan presidensial yang efektif. Karena dalam sistem presidensial itu tidaknya *match* dengan kondisi dimana terdapat partai yang banyak (multi partai). Selain itu, sebuah keharusan bagi partai politik dan gabungan parpol di parlemen yang mengusung pasangan calon presiden dan calon wakil presiden untuk masing-masing menyamakan visi dan misinya agar selanjutnya dijadikan dokumen negara yang harus dipertanggungjawabkan dan diumumkan kepada publik.

Bahkan bukan hal yang rahasia pula dalam pelaksanaannya pelaksanaan verifikasi partai politik peserta Pemilu selama ini cenderung banyak praktik manipulatif. Hal ini dikarenakan bahwa bukan saja partai politik baru yang mengalami kendala, namun juga partai politik yang telah menempatkan wakilnya di parlemen juga mengalami berbagai persoalan dalam pemenuhan persyaratan sebagaimana diatur oleh KPU.¹ Atas dasar hal tersebut sejatinya pembentuk undang-undang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebetulnya sudah memudahkan tanpa membedakan partai baru dan partai lama (yang sudah ada di parlemen sekalipun) dalam hal verifikasi.

Begitu juga syarat verifikasi partai politik sebagai peserta Pemilu sejatinya juga *apple to apple* dengan syarat-syarat pendirian partai politik. Hanya beberapa syarat saja yang sedikit-tidaknya berbeda, itu pun lebih ke keterpenuhan jumlah keanggotaan partai yang pada dasarnya memang hal tersebut itulah yang menjadi urgensi pelaksanaan verifikasi.² Namun diluar dari hal tersebut semua, hal ini jelas menunjukkan juga bahwa peran partai

¹Febriansyah Kurniawan, *Evaluasi Mekanisme Pendaftaran dan Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu 2019*, Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 13, No. 1, 2022, hal. 2.

²Aldho Syafriandre, *Malpraktik Dalam Proses Verifikasi Partai Politik Di Indonesia: Studi Pada Pemilihan Umum 2019*, Jurnal Wacana Politik, Vol. 4 No. 1, 2019, hal. 14–29.

politik itu begitu besar dalam demokrasi di Indonesia.

Peran partai begitu besar karena jelas dalam Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) disebutkan bahwa "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*" Untuk itu membahas Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020 dan mengaitkannya dengan verifikasi partai politik yang merupakan suatu keharusan dari setiap pemilu ke pemilu menjadi hal yang menarik. Apalagi setiap saat selalu saja ada uji materi tentang verifikasi partai politik ini karena hal ini menyangkut nasib partai. Dengan demikian Penulis menilai hal ini layak dan menarik untuk dibahas dalam tulisan ini.

B. Permasalahan

Pokok permasalahan dalam tulisan ini yakni:

1. Seberapa pentingkah verifikasi partai politik peserta Pemilu dilakukan?
2. Bagaimanakah analisis dugaan diskriminasi dalam hal model Verifikasi Partai Politik menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 bagi partai politik peserta Pemilu?

C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan jurnal ini yakni:

1. Untuk mengetahui pentingnya verifikasi partai politik peserta Pemilu dilakukan.
2. Untuk mengetahui analisis dugaan diskriminasi dalam hal model Verifikasi Partai Politik menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 bagi partai politik peserta Pemilu.

D. Metode Penulisan

Metode yang berasal kata metodologi dari bahasa Yunani, yaitu kata "*Methodos*" dan "*Logos*". Metodologi penelitian adalah ilmu yang membicarakan tatacara atau jalan sehubungan dengan penelitian yang dilakukan, yang memiliki langkah-langkah yang sistematis, meliputi prosedur dan teknik.³

Metode Penulisan ini bersifat yuridis normatif yang memiliki tujuan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang dikonsepsikan sebagai aturan-aturan yang telah diterima sebagai aturan yang sah karena dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang.⁴ Metode penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, asas-asas hukum, dan yurisprudensi yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Untuk itu, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan

³Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: Bumi Aksara, 2016, hal. 33.

⁴Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 24.

perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁵

II. Pembahasan

A. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa "*Negara Indonesia negara hukum*". *Negara Hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.*⁶

Berdasarkan uraian diatas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negarayang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum ini mencerminkan

keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.⁷

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*Equal Protection*) atau persamaan dalam hukum (*Equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang dibawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang umur diatas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang logis. Tetapi perbedaan perlakuan tidak boleh jika tanpa ada alasan yang logis pula. misalnya karena perbedaan warna kulit gender dan agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju. Menurut Dicey, bahwa berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*Equality before the law*). Dimana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*). Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep

⁵Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hal. 27-28.

⁶Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015, hal. 53.

⁷Hendra Nurtjahjo, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Keempat Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014, hal. 34.

due process of law sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*).⁸

Konsep due process yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang “keadilan yang fundamental” (*fundamental fairness*). Perkembangan, *due process of law* yang prosedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan. Menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas, yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak

atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untuk bepergian, hak untuk privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*) dan hak-hak fundamental lainnya.⁹

2. Teori Kedaulatan Rakyat

Pemilik Kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam Negara Indonesia adalah rakyat.¹⁰ Kedaulatan rakyat berarti, rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak di capai. Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹¹

Grotius mengatakan kekuasaan tertinggi untuk memerintah ini dinamakan kedaulatan. Kedaulatan di pegang oleh orang yang tidak tunduk kepada kekuasaan orang lain.

⁹Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012, hal. 60.

¹⁰Raisul Muttaqien, *Hukum Responsif Philippe Nonet Philip Selznick*, Cetakan Ketujuh Bandung: Nusa Media, 2013, hal. 64.

¹¹Gusliana HB, *Tinjauan Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU/VII/2009 dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo, 2012, hal. 12.

⁸Adi Sulistiyono, *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*, Cetakan Ketiga, Surakarta: LPP UNS dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS, 2013, hal. 45.

Sehingga tidak dapat diganggu gugat oleh kemauan manusia. Lebih lanjut Jean Bodin (1576) dalam buku *Les Six Lives de la Republique* mengemukakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang mengatasi warga negara dan anak buah, justru mengatasi Undang-undang atau dengan kalimat lain, dikatakan Bodin bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng kepunyaan satu Republik.¹²

Pemilihan umum adalah salah satu momentum untuk menciptakan kedaulatan berada di tangan. Oleh karenanya, sebagai negara yang mengatasnamakan kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat, pemerintah harus tegas dan serius dalam menindaklanjuti segala bentuk atau sistem pemerintahan yang umumnya dan sistem pemilu khususnya yang mengarah kepada kekuasaan satu tangan penguasa yang mana tidak memberikan kesempatan kepada rakyat untuk dapat duduk dan memiliki kesempatan yang sama dalam satu pemerintahan dengan asas persamaan dihadapan hukum sebagai batu sandaran.

3. Teori Partai Politik

Menurut Miriam Budiarjo, Partai Politik adalah sarana untuk menyalurkan aspirasi

rakyat.¹³ Di negara-negara berkembang maupun negara-negara maju partai politik menjadi bagian yang penting dalam sebuah sistem politik. Keberadaan Partai Politik juga menjadi salah satu parameter berjalannya demokrasi suatu negara.

Dalam kehidupan masyarakat suatu negara demokratis dengan masyarakat yang begitu modern dan luas, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak terbatas seperti suara dipadang pasir, apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang sama. Melalui Partai Politik inilah aspirasi rakyat yang senada ditampung, kemudian Partai Politik merumuskannya sebagai usul kebijaksanaan ini dimasukkan dalam program partai untuk diperjuangkan atau disampaikan kepada pemerintah dan DPR agar dijadikan kebijaksanaan umum. Dengan demikian, tuntutan dan kepentingan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik. Di Indonesia pengaturan mengenai partai politik diatur dalam UU No. 2 Tahun 2008 Jo. UU Nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik.

4. Teori Kerugian Konstitusional

Hak konstitusional (*constitutional right*) menurut Prof. Jimly Asshiddiqie adalah hak-hak yang dijamin didalam dan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

¹²A Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Cetakan Ketiga, Malang: InTrans, 2012, hal. 9.

¹³Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007, hal. 23.

Tahun 1945. Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memuat prinsip-prinsip hak asasi manusia sebagai materi pokok. Prinsip-prinsip tersebut menjadi dasar hak konstitusional warga negara yang melahirkan kewajiban bagi negara untuk memenuhinya.

Sebagai negara hukum salah satu unsur mutlak yang harus ada adalah pemenuhan hak-hak dasar manusia (*basic right*) dan adanya perlindungan hak asasi manusia. Jaminan perlindungan HAM dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi bermakna bahwa negara pun dilarang melakukan pelanggaran HAM dan bahkan tugas utama perlindungan HAM adalah pada negara. Oleh karena itu tugas utama negara yang memperoleh monopoli kekuasaan dari rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi adalah untuk memenuhi dan melindungi HAM.

Perkembangan HAM dan paham konstitusionalisme melahirkan dokumen konstitusi modern yang pada umumnya memuat jaminan perlindungan dan pemajuan HAM. Jaminan HAM dalam konstitusi bermakna bahwa HAM tidak dapat dikesampingkan oleh peraturan hukum yang lebih rendah, sebaliknya semua aturan hukum yang lebih rendah harus tunduk pada konstitusi. Hak asasi manusia sebagai hak konstitusional warga negara menjamin hak-hak dasar bagi setiap warga

negara namun hak ini juga dibatasi oleh hak-hak oranglain dan diimbangi dengan kewajiban warga negara. Seperti contoh hak individu seseorang dibatasi oleh hak bersama atau komunal yang melibatkan orang banyak.

Hak konstitusional berbeda dengan hak legal. Hak konstitusional merupakan hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, sedangkan hak legal lahir berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Pasca amandemen UUD 1945 HAM di Indonesia telah diakui secara lengkap dan memenuhi syarat sebagai konstitusi yang baik. Hak asasi manusia dan hak warga negara dapat dikaitkan dengan pengertian "*Constitutional Rights*" (Hak Konstitusional).

Pelaksanaan hak-hak konstitusional tersebut selanjutnya diatur lebih rinci dalam undang-undang ataupun peraturan perundangundangan lainnya yang lebih rendah hak konstitusional dapat disimpulkan bahwa hak konstitusional merupakan hak yang paling mendasar dan paling tinggi karena lahir dari kesadaran sebuah bangsa akan kesamaan nasib dan cita-cita bersama. Hak konstitusional warga negara harus dijamin, dilindungi, dan hormati oleh seluruh organisasi kekuasaan negara tetapi banyak hak konstitusional yang dirugikan akibat lahirnya Undang-Undang baru.

Pembentuk undang-undang tidak menyediakan penjelasan dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi mengenai pengertian dari kerugian konstitusional. Oleh karena itulah, dalam beberapa putusannya, Mahkamah Konstitusi berusaha memberikan pengarahannya tersendiri untuk memaknai kerugian konstitusional. Dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 010/PUU-III/2005, yang kemudian ditekankan kembali dalam Putusan nomor 015/PUU-III/2005, Mahkamah Konstitusi mengharuskan siapapun yang hendak memohonkan pengujian atas pasal atau muatan materi suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945:

1. Adanya hak konstitusional yang bersangkutan yang diberikan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Hak konstitusional tersebut dianggap oleh yang bersangkutan telah dirugikan oleh undang-undang yang dimohonkan pengujian.
3. Kerugian konstitusional tersebut bersifat khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian tersebut dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.¹⁴

B. Analisis Pembahasan

Permasalahan

1. Urgensi Pelaksanaan Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu

Verifikasi partai politik peserta Pemilu merupakan suatu cara ataupun metode yang harus dilalui bagi setiap partai politik yang telah sah secara badan hukum untuk dapat diuji kelayakannya sebagai partai politik untuk menjadi peserta Pemilu. Verifikasi partai politik ini serasa begitu penting karena sejak awal memang sistem pemerintahan kita yang Presidensial tidak cocok dengan multi partai / banyak partai. Seyogyanya pemerintahan yang presidensial memiliki jumlah partai yang sedikit.

Adapun dalam demokrasi, pada dasarnya partai berada dan beroperasi dalam suatu sistem kepartaian tertentu. Setiap partai merupakan bagian dari sistem kepartaian yang diterapkan di suatu negara. Dalam suatu sistem tertentu, partai berinteraksi dengan sekurang-kurangnya satu partai lain

¹⁴I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 32.

atau lebih sesuai dengan konstruksi relasi regulasi yang diberlakukan. Sistem kepartaian memberikan gambaran tentang struktur persaingan di antara sesama partai politik dalam upaya meraih kekuasaan dalam pemerintahan. Sistem kepartaian yang melembaga cenderung meningkatkan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan.¹⁵

Untuk melihat sistem kepartaian suatu negara, ada dua pendekatan yang dikenal secara umum. Pertama, melihat partai sebagai unit-unit dan sebagai satu kesatuan yang terlepas dari kesatuan-kesatuan lain. Pendekatan numerik ini pernah dikembangkan Maurice Duverger di tahun 1950-an (ilmuwan politik kebangsaan Prancis). Menurut Duverger, sistem kepartaian dapat dilihat dari pola perilaku dan interaksi antarsejumlah partai dalam suatu sistem politik, yang dapat digolongkan menjadi tiga unit, yakni sistem partai tunggal, sistem dwi partai, dan sistem multipartai.¹⁶

Selain itu, cara lain dapat dijadikan pendekatan yaitu teori yang dikembangkan Giovanni Sartori di

tahun 1976-an (ilmuwan politik Italia). Menurut Sartori, sistem kepartaian tidak dapat digolongkan menurut jumlah partai atau unit-unit, melainkan jarak ideologi antara partai-partai yang ada, yang didasarkan pada tiga hal, yaitu jumlah kutub (polar), jarak diantara kutub (bipolar), dan arah perilaku politiknya. Sartori juga mengklasifikasikan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu pluralisme sederhana, pluralisme moderat, dan pluralism ekstrem. Kedua pendekatan ini bisa digunakan untuk melihat sistem kepartaian Indonesia di masa lalu, kini, dan mendatang.¹⁷

Dalam sejarahnya, Indonesia telah mempraktikkan sistem kepartaian berdasarkan pada sistem multipartai. Meski dalam derajat dan kualitas yang berbeda. Pada pemilu pertama tahun 1955-sebagai tonggak kehidupan politik pasca kemerdekaan hingga sekarang menghasilkan lima partai besar: PNI, Masyumi, NU, PKI, dan PSI. Jumlah partai yang berlaga dalam pemilu itu lebih dari 29 partai, ditambah independen. Dengan sistem pemilu proporsional, menghasilkan anggota legislatif yangimbang antara Jawa dan Luar Jawa. Pemilu decade 1950-an 1960-an adalah sistem

¹⁵Sabastian Salang, *Potret Partai Politik di Indonesia, Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kiprah, dan Sistem Kepartaian* Jakarta: Forum Politisi-Friedrich Naumann Stiftung, Oktober 2008, hal. 63.

¹⁶Soegeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit, *Meneropong Indonesia 2024* Jakarta: Soegeng Sarjadi Syndicate, 2017, hal. 23.

¹⁷*Ibid.*, hal. 123.

multipartai tanpa ada pemenang mayoritas.¹⁸

Namun, di era demokrasi parlementer tersebut telah terjadi tingkat kompetisi yang tinggi. Memasuki era demokrasi parlementer yang ditandai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden yang tujuannya untuk mengakhiri konflik ideology antarpartai. Pada masa itu, sistem kepartaian menerapkan sistem multipartai, namun tidak terjadi kompetisi.¹⁹ Memasuki dekade 1970-an sampai Pemilu 1971, Indonesia masih menganut sistem multipartai sederhana (pluralism sederhana).

Waktu itu ada sembilan partai politik yang tersisa dari Pemilu 1955. Kesembilan partai ditambah Golkar, ikut berlaga dalam Pemilu 1971. Fenomena menarik dalam Pemilu 1971 ini adalah faktor kemenangan Golkar yang sangat spektakuler di luar dugaan banyak orang. Padahal kalangan partai tidak yakin akan memenangkan pemilu. Hal itu didasari pada dua hal, yaitu ABRI tidak ikut pemilu dan Golkar belum berpengalaman dalam pemilu. Tetapi, setelah pemilu digelar, ternyata justru bertolak belakang, Golkar menang mutlak lebih dari 63%. Kemenangan itu menandakan

Indonesia memasuki era baru, yaitu Orde Baru.

Pada era orde baru, sistem kepartaian masih disebut sistem multipartai sederhana, namun antarpartai tidak terjadi persaingan.²⁰ Karena Golkar menjadi partai hegemoni. Sehingga ada pendapat bahwa secara riil sistem kepartaian menjurus ke sistem partai tunggal (*single entry*). Kenapa? Karena Golkar hanya berjuang demi status *quo*.

Pada masa reformasi, Indonesia kembali menerapkan sistem multipartai. Hal ini dapat dipahami karena selama puluhan tahun kebebasan berekspresi dan berserikat serta berkumpul dikekang. Sehingga ketika reformasi memberikan ruang kebebasan, hasrat para politisi untuk mendirikan partai politik tersalurkan. Sebagai sebuah proses pembelajaran, fenomena menjamurnya partai politik mestinya dilihat sebagai sesuatu yang wajar di tengah masyarakat yang sedang mengalami euforia politik.²¹

Pada Pemilu 1999, yang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon tertutup (stelsel daftar) diikuti 48 partai peserta pemilu. Jumlah partai sekitar 140 buah, tetapi lolos verifikasi hanya 48 partai. Dari jumlah itu, keluar enam partai besar pemenang pemilu, yakni

¹⁸*Ibid.*, hal. 149.

¹⁹*Ibid.*, hal. 68.

²⁰*Ibid.*, hal. 69.

²¹*Ibid.*, hal. 87.

PDI-P, Golkar, PPP, PKB, PAN, dan PBB. Sistem kepartaiannya multipartai, dan tidak ada partai pemenang pemilu yang memperoleh suara mayoritas.²²

Setelah dua kali pemilihan umum paska reformasi dengan sistem, Indonesia bisa belajar banyak. Proses evaluasi diri perlu dilakukan, baik partai-partai politik, maupun sistem yang diterapkan. Apakah partai-partai paska reformasi telah berperan sebagai pilar demokrasi yang mendorong demokrasi kita lebih efektif dan pemerintahan yang stabil, atau sebaliknya. Sistem kepartaian secara ideal harus mendorong pemerintahan yang stabil dan demokrasi yang semakin efektif. Bila tidak, maka tentu ada yang salah dengan sistem yang diterapkan.²³

Pemilu 2004 adalah pesta rakyat yang sangat bersejarah bagi Indonesia. Pasalnya, untuk pertama kalinya Indonesia menyelenggarakan pemilu secara langsung. Keberhasilan pemilu secara langsung telah mendaulat Indonesia sebagai negara paling demokrasi ketiga di dunia setelah Amerika dan India.

Setelah dua kali pemilu paska reformasi dengan sistem multipartai Indonesia bisa belajar banyak. Proses

evaluasi diri perlu dilakukan, baik partai-partai politik, maupun sistem yang diterapkan. Apakah partai-partai paska reformasi telah berperan sebagai pilar demokrasi yang mendorong demokrasi kita lebih efektif dan pemerintahan yang stabil, atau sebaliknya. Sistem kepartaian secara ideal harus mendorong pemerintahan yang stabil dan demokrasi yang semakin efektif. Bila tidak, maka tentu ada yang salah dengan sistem yang diterapkan.²⁴

Sistem kepartaian yang kita bangun haruslah diarahkan untuk terwujudnya sebuah tata kelola sistem pemerintahan presidensial yang didukung oleh jumlah partai yang sedikit di tingkat suprastruktur. Berkaca pada pengalaman hampir sepuluh tahun paska reformasi, demokrasi Indonesia dengan sistem multipartai belum signifikan memberikan harapan bagi pengelolaan tata pemerintahan yang efektif dan efisien. Alasannya karena sistem multipartai telah mengalami perluasan fragmentasi, sehingga mempersulit proses pengambilan setiap keputusan di legislatif. Karena itu, tidak heran bila berbagai pihak mulai mendorong penerapan sistem multipartai sederhana. Persoalannya, bagaimana mendorong proses

²²*Ibid.*, hal. 156 .

²³*Ibid.*, hal. 65.

²⁴*Ibid.*, hal. 61.

penyederhanaan partai harus dilakukan?

Alam demokrasi tentu tidak menggunakan larangan secara langsung bagi pendirian partai politik, karena itu hak asasi yang harus dihormati. Pembatasan partai politik dilakukan dengan menerapkan berbagai prosedur sistem pemilu. Secara sah, legal, dan demokratis, sistem pemilu menjadi alat rekayasa yang dapat menyeleksi dan memperkecil jumlah partai politik dalam jangka panjang.

Duverger berpendapat, bahwa upaya mendorong penyederhanaan partai politik dapat dilakukan dengan menggunakan sistem distrik. Dengan penerapan sistem distrik dapat mendorong ke arah integrasi partai-partai politik dan mendorong penyederhanaan partai tanpa harus melakukan paksaan. Sementara dalam sistem proporsional cenderung lebih mudah mendorong fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem ini dianggap mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.

Dalam sistem distrik, teritori sebuah negara dibagi menjadi sejumlah distrik. Banyaknya jumlah distrik itu sebanyak jumlah anggota parlemen yang akan dipilih. Setiap distrik akan dipilih satu wakil rakyat. Dalam sistem distrik berlaku

prinsip *the winner takes all*. Partai minoritas tidak akan pernah mendapatkan wakilnya. Katakanlah, dalam sebuah distrik ada sepuluh partai yang ikut serta. Tokoh dari Partai A hanya menang 25%, namun tokoh partai lain memperoleh suara yang lebih kecil. Walau hanya mendapatkan 25% suara, distrik itu akan diwakili oleh tokoh partai A. Sembilan tokoh lainnya akan tersingkir.²⁵ Metode *the winner takes all* ini akibatnya menjadi insentif negatif bagi partai kecil. Dalam studi perbandingan, sistem distrik ini memang merangsang partai kecil untuk membubarkan diri, atau menggabungkan diri dengan partai lain, agar menjadi mayoritas. Dalam perjalanan waktu, sistem ini hanya menyisakan dua partai besar saja. Partai kecil lainnya terkubur dengan sendirinya.²⁶

Kelebihan sistem distrik dalam menyederhanakan jumlah partai karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik (daerah pemilihan) hanya satu, akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan dan mengadakan kerjasama. Dengan berkurangnya partai, pada gilirannya akan mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan

²⁵*Ibid.*, hal. 16

²⁶*Ibid.*, hal. 17

meningkatkan stabilitas nasional. Selain itu, sistem distrik dapat meningkatkan kualitas keterwakilan karena wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat, dan dengan demikian ia akan mendorong untuk memperjuangkan aspirasi mereka.

Meskipun sistem distrik diakui dapat menyederhanakan jumlah partai politik, namun untuk saat ini sistem tersebut belum menjadi pilihan bagi Indonesia. Mengingat realitas sosial masyarakat Indonesia yang heterogen sehingga cukup sulit menerapkan sistem distrik. Karena dari golongan-golongan yang ada, golongan minoritas dikhawatirkan tidak terakomodir. Karena itu, pilihan untuk tetap menerapkan sistem proporsional merupakan suatu keputusan yang relevan untuk konteks Indonesia saat ini.²⁷

Pertanyaannya, apakah dengan menerapkan sistem proporsional jumlah partai politik secara alami dapat berkurang? Sistem proporsional memiliki mekanisme tersendiri untuk menyederhanakan jumlah partai politik. Penyederhanaan partai politik dalam rangka menghasilkan parlemen dan pemerintahan yang efektif, dalam era

reformasi hingga saat ini perundang-undangan menerapkan *Threshold* dan dampaknya partai politik yang lolos ke senayan pun berkurang dari waktu ke waktu.

Dahulu pernah terjadi contohnya di Pemilu 2004 menerapkan angka *threshold* menjadi 3% dari perolehan suara sah nasional. Hal ini dilakukan untuk lebih memperketat partai-partai yang mengikuti Pemilu berikutnya. Semangat dari peningkatan *threshold* yang semakin besar yaitu untuk membangun sistem multipartai sederhana dengan pendekatan yang lebih moderat. Dengan *threshold* 3%, hal ini yang mengurangi keefektifan parlemen dalam bekerja karena lambat. Artinya penerapan *Electoral Threshold* ternyata tidak membuat partai mengerucut dan mendukung tata kelola parlemen yang efektif.

Sesungguhnya yang ada dalam sistem pemilu adalah *Parliamentary Threshold* yang artinya adalah syarat ambang batas perolehan suara parpol untuk bisa masuk ke parlemen. Jadi, setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, lalu dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Jika suara partai politik itu mencapai angka 2,5% dari jumlah suara nasional, maka dia berhak menempatkan wakilnya di parlemen, tanpa mempermasalahkan berapa

²⁷*Ibid.*, hal. 69

jumlah kursi hasil konversi suara yang dimiliki partai politik tersebut. Inilah teori untuk menghasilkan parlemen yang efektif.

Jika kita lakukan simulasi dengan data Pemilu 2004 misalnya, maka di parlemen hanya akan ada 7 partai. Sehingga dengan *Parliamentary Threshold* akan terjaring sejumlah partai yang betul-betul *legitimate*. Sehingga sebelum pemilu diselenggarakan, dengan sendirinya partai politik akan mengukur diri sampai sejauh mana dukungan rakyat kepadanya. Hal ini juga akan membuat fungsi-fungsi parpol yang dirumuskan dalam UU No. 2 Tahun 2008 dan perubahannya yakni UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik akan berjalan efektif karena sebelum parpol itu melakukan fungsi rekrutmen (penentuan calon legislatif), partai politik pasti akan lebih dulu menjalankan fungsi sosialisasi, fungsi edukasi, fungsi agregasi dan fungsi kaderisasi. Selain itu mereka juga akan berkarya dan mengabdikan kepada masyarakat. Disinilah adanya korelasi dan hubungan yang sangat signifikan antara kedua undang-undang tersebut dengan sistem multipartai di Indonesia. Oleh karena itu, maka verifikasi partai politik itu diperlukan agar bisa menyesuaikan dengan

sistem pemerintahan kita yang tidak cocok dengan sistem multi partai.²⁸

2. Analisis dugaan diskriminasi model Verifikasi Partai Politik menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 bagi partai politik peserta Pemilu 2024

Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020 merupakan putusan MK yang kontrverial bagi kepemiluan. Bagaimana tidak, dalam putusan ini muncul diskriminasi model verifikasi partai politik peserta pemilu. Memang betul pengujian pasal mengenai verifikasi partai politik dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu memang sudah sering dilakukan dan putusannya beragam seperti misalnya yang 2017 lalu misalnya Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017 justru menjadikan semua partai politik harus melalui verifikasi faktual tanpa membeda bedakan partai lama ataupun baru, begitu juga partai yang sudah ada di DPR lolos threshold dan tidak.

Hal menarik jikalau kita melihat dari sisi Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017, karena Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020 bermakna sangat berbeda dengan putusan pendahulunya tersebut yang

²⁸*Ibid.*, hal. 80

mewajibkan semua partai diverifikasi faktual. Adapun isu hukum yang dijawab oleh Putusan Nomor 53/PUUXV/2017 adalah konstitusionalitas pengaturan tentang verifikasi faktual kepada partai politik peserta pemilu 2019 dalam UU Pemilu. Ketentuan ini dipermasalahkan secara konstitusional dianggap mengandung unsur perlakuan berbeda kepada partai-partai politik peserta pemilu 2019: ada kelompok partai politik yang wajib menjalani verifikasi faktual dan ada kelompok partai politik yang dibebaskan dari kewajiban untuk menjalani verifikasi faktual. Berdasarkan Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017, ketentuan demikian sudah dinyatakan MKRI sebagai inkonstitusional dengan implikasi semua partai politik peserta pemilu 2019 harus menjalani verifikasi faktual.

Jika melihat dalam naskah Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum²⁹ disebutkan bahwa partai politik menjadi peserta pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan/lulus verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI). KPU melakukan

verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran persyaratan, yang harus selesai dilaksanakan paling lambat 15 (lima belas) bulan sebelum hari pemungutan suara. Persyaratan partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu masih sama dengan Pasal 8 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012.

Penelitian keabsahan administrasi dan penetapan persyaratan partai politik peserta pemilu dilakukan oleh KPU. Hasil penelitian administrasi dan penetapan keabsahan persyaratan oleh KPU dipublikasikan melalui media massa elektronik dan cetak. Partai politik yang ingin menjadi peserta pemilu dengan mengajukan pendaftaran peserta pemilu kepada KPU. Pengaturan mengenai pendaftaran sama dengan Pasal 14 dan Pasal 15 UU No. 8 Tahun 2012, dimana pendaftaran diajukan dengan surat yang ditandatangani oleh ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lain pada kepengurusan pusat partai politik.

Gagasan tentang pengaturan verifikasi faktual partai politik dituangkan dalam Pasal 143 Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (RUU tentang Penyelenggaraan Penyelenggaraan Pemilu). Adapun hal ini muncul setelah baik DPR dan Pemerintah menyetujui adanya menyetujui isu-isu krusial/penting

²⁹Hasil pengamatan Penulis sebagai tenaga ahli fraksi yang membahas dan memberikan masukan dalam RUU tersebut di tahun 2017.

dalam RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu. Salah satu isu krusialnya yaitu Persyaratan Partai Politik menjadi Peserta Pemilu. Keputusan Rapat menyebutkan Disetujui Opsi 1, yaitu Tetap sesuai RUU, dengan penambahan ayat (3) yang berbunyi: *"(3) Partai politik yang telah lulus verifikasi dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diverifikasi ulang dan ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu."*³⁰

Ketentuan Pasal 143 RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu dan penambahan ayat (3) di atas, akhirnya dituangkan dalam Pasal 173 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Meski penjelasan pasal ini berbunyi, "cukup jelas", tapi ketentuan Pasal 173 ayat (3) ini dipandang tidak terlalu jelas. Menurut Direktur Eksekutif Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi), Titi Anggraini, ketentuan Pasal 173 ayat (3) dimaknai sebagai partai peserta Pemilu 2014 secara otomatis menjadi peserta Pemilu 2019. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh beberapa partai politik. Bahkan mereka mengajukan permohonan pengujian Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) ke MKRI. Beberapa partai yang

telah mengajukan permohonan pengujian pasal tersebut, diantaranya, Partai Persatuan Indonesia (Perindo), Partai Islam Damai Aman (IDAMAN), Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Indonesia Kerja (PIKA). Salah satu permohonan *judicial review* yaitu dari Partai Idaman, dengan perkara nomor 53/PUU-XV/2017, tanggal registrasi 21 Agustus 2017, dengan Objek Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 173 ayat (1) sepanjang frasa "telah ditetapkan", Pasal 173 ayat (3) dan Pasal 222 Bertentangan dengan Pasal Pasal 1 ayat (3), Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (2), Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2).³¹

Inti masalahnya bahwa Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) UU *a quo* memberikan 2 opsi bagi partai politik untuk menjadi peserta pemilu tahun 2019 yakni bagi Partai Politik yang menjadi peserta pemilu tahun 2014 langsung ditetapkan sebagai peserta pemilu sedangkan Partai Politik yang

³⁰*Ibid.*

³¹Permohonan Perkara MK 53/PUUXV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

baru berbadan hukum harus menjalani proses verifikasi sebelum ditetapkan sebagai Peserta Pemilu. Opsi yang diberikan ini bersifat diskriminasi terhadap Partai Politik yang baru saja berbadan hukum.

Terhadap permohonan tersebut, khususnya terkait dengan verifikasi faktual partai politik, MKRI berkesimpulan bahwa berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum: (1) Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*; (2) Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*; (3) Pokok permohonan Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemilu beralasan menurut hukum. Mahkamah Konstitusi menyatakan: (1) Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian; (2). Frasa "telah ditetapkan" dalam Pasal 173 ayat (1) UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; (3).

Pasal 173 ayat (3) UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menurut Pemohon, ketentuan Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) sangatlah tidak adil dan bersifat diskriminatif

karena hanya menetapkan partai politik peserta pemilu pada pemilu terakhir waktu itu Pemilu 2014 secara nasional secara otomatis ditetapkan sebagai peserta pemilu berikutnya di 2019 dengan tanpa harus melalui persyaratan-persyaratan verifikasi faktual dengan kondisi yang lebih berat oleh KPU serta tidak adil dan diskriminatif. Ketentuan tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.84 Tindakan diskriminasi yang diciptakan Pasal 173 ayat (1) sepanjang frasa "Telah Ditetapkan" dan Pasal 173 ayat (3) telah melanggar asas hukum yang bersifat universal yakni Asas "*Lex non distinguitur nos non distinguere debemus*", hukum tidak membedakan dan karena itu kita harus tidak membedakan. Pembentuk Undang-Undang dianggap telah menempatkan daulat hukum di atas kepentingan pragmatis partai politik masing-masing untuk menjegal Partai Politik yang baru berbadan hukum dan hal ini telah bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, "Segala warga negara kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung

hukum dan pemerintahan itu dengan tidak adakecualinya”.

Oleh karena itu, keberadaan Pasal 173 ayat (1) sepanjang frasa “Telah Ditetapkan” dan Pasal 173 ayat (3) UU No. 7/2017 telah membuat ketidakadilan dalam memperoleh kesempatan yang sama untuk duduk di level eksekutif dan legislatif dan hal ini telah bertentangan dengan asas Adil sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang pada intinya menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum termasuk untuk memperoleh kesempatan yang sama untuk duduk di level Eksekutif dan Legislatif”.

Lebih lanjut, terhadap ketentuan tersebut, Pemohon tidak mendapatkan jaminan perlakuan yang sama dan kepastian hukum yang adil (*fair legal uncertainty*) dalam kepesertaan pemilu 2019. Hal ini jelas-jelas sudah bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Sehingga, untuk mengatasi norma Pasal 173 ayat (1) sepanjang Frasa “Telah Ditetapkan” dan Pasal 173 ayat (3) UU No. 7/2017

yang diskriminatif tersebut, semua partai politik harus diberlakukan persyaratan yang sama untuk satu kontestasi politik atau pemilihan umum yang sama, yaitu Pemilihan Umum Tahun 2019. Hal ini sebagai wujud *equal treatment* yang dijamin UUD

1945 dalam Kepesertaan Pemilu Tahun 2019.

Adapun verifikasi yang dilakukan baik untuk partai lama maupun partai yang baru, namun bentuk verifikasinya yang berbeda dalam putusan MK tersebut dianggap perbedaan tersebut bukanlah sebagai bentuk perlakuan yang tidak adil terhadap partai peserta pemilu namun lebih pada percepatan proses, efisiensi dan efektivitas proses verifikasi.

Menurut pemerintah, saat ini terdapat 73 parpol yang mempunyai badan hukum, di mana pada pemilihan umum tahun 2014 terdapat 61 parpol yang dinyatakan tak lulus verifikasi dan saat ini ingin berpartisipasi pada Pemilu 2019. Terhadap parpol yang tidak lolos verifikasi tersebut maka wajib mendaftar dan diverifikasi kembali. Namun terhadap 12 parpol lainnya tidak perlu verifikasi kembali karena sudah dikategorikan telah lolos dalam verifikasi sebelumnya yaitu Partai Nasional

Demokrat (Nasdem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Golkar, Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Bulan Bintang (PBB), serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

Terhadap partai yang telah lolos dalam verifikasi pada pemilihan umum tahun 2014, pemerintah tetap akan melakukan pendataan dan melakukan penelitian administratif untuk mencocokkan kebenaran dan keabsahan peserta parpol tersebut, namun tidak perlu dilakukan diverifikasi ulang. Hal ini mengingat verifikasi ulang justru akan menghabiskan anggaran dan waktu pelaksanaan, karena alat ukur verifikasi sama dengan sebelumnya, hal inilah yang menjadi alasan utama tidak dilakukannya verifikasi terhadap partai yang telah mengikuti sebelumnya yaitu dalam rangka efisiensi anggaran dan efektifitas waktu yang digunakan dalam proses verifikasi peserta pemilu tahun 2019.

Oleh karena itu, pemerintah berargumentasi bahwa pengaturan mengenai verifikasi partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 173

ayat (1) dan ayat (3) UU tentang Pemilu tidaklah mengakibatkan pengakuan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjadi terabaikan. Justru dengan adanya pengaturan mengenai verifikasi partai politik

dalam UU yang diuji itu telah tegas memberikan jaminan kepastian hukum yang adil, mengingat bahwa pengaturan verifikasi tersebut berlaku untuk seluruh partai politik yang telah ditetapkan lulus verifikasi sehingga tidak perlu verifikasi ulang serta terhadap partai politik baru yang memang belum pernah dilakukan

verifikasi sebelumnya, sehingga menurut pemerintah justru malah akan menimbulkan ketidakadilan apabila menyamakan antara partai politik yang pernah dilakukan verifikasi dengan partai politik baru yang memang belum pernah dilakukan verifikasi sama sekali terhadapnya.

Hampir senada dengan pemerintah, pandangan DPR RI mengenai

ketentuan Pasal 173 ayat (1) sepanjang frasa “telah ditetapkan” dan Pasal 173 ayat (3) UU Pemilu tidak bertentangan dengan Pasal 28D

ayat (1) UUD 1945 karena norma pasal yang dimohonkan untuk diuji justru memberikan kesempatan bagi seluruh partai politik untuk dapat ditetapkan sebagai peserta pemilu sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang untuk kepastian hukum yang adil bagi semua partai politik peserta Pemilu.

Menurut DPR RI, perlakuan yang tidak sama tidak serta merta bersifat diskriminatif, demikian pula bahwa esensi keadilan bukan berarti harus selalu sama, melainkan perlu pula dilihat secara proporsional. Norma yang dimohonkan untuk diuji tersebut pada pokoknya mengandung maksud bahwa peserta pemilu adalah partai-partai politik yang telah ditetapkan oleh KPU sebagai partai politik peserta pemilu. Pada prinsipnya UU mengatur bahwa partai politik yang ditetapkan sebagai peserta pemilu adalah partai politik yang ditetapkan KPU karena telah memenuhi persyaratan Pasal 173 ayat (2) berdasarkan hasil verifikasi. Selanjutnya terdapat partai-partai yang sudah pernah diverifikasi berdasarkan Pasal 173 ayat (2) (yang substansinya memang disamakan persis dengan persyaratan yang ada pada UU sebelumnya) dan dinyatakan lulus, namun ada pula partai politik yang belum pernah diverifikasi dengan persyaratan tersebut.

Dengan kata lain ada 2 (dua) kategori, yakni partai politik yang lulus karena memenuhi persyaratan verifikasi yang diatur di Pasal 173 ayat (2) UU tentang Pemilu dan partai politik yang sudah pernah lulus verifikasi yang diatur di Pasal 173 ayat (2) UU tentang Pemilu tersebut. Dengan demikian penekanannya adalah verifikasi, bukan mengenai partai politik lama atau partai politik baru sebagai dinyatakan oleh Para Pemohon.

Oleh karena itu, menurut DPR RI, partai politik yang sudah pernah diverifikasi tidak hanya terbatas pada partai politik yang berhasil menempatkan wakilnya di DPR RI, melainkan juga seluruh partai politik peserta pemilu yang dinyatakan lulus verifikasi pada pemilu sebelumnya, meskipun tidak dapat menempatkan wakilnya di DPR RI karena tidak memenuhi ambang batas. Hal tersebut menunjukkan bahwa asumsi para Pemohon yang beranggapan pembentuk UU tendensius dan hanya mementingkan partai politik yang memperoleh kursi di DPR RI adalah tidak benar dan tidak berdasar.

Terhadap perlakuan yang bertentangan dengan kemerdekaan berserikat dan berkumpul (Pasal 28 ayat (1) UUD 1945) dan perlakuan tidak setara, DPR RI berpendapat bahwa dalil tersebut tidak benar dan

tidak berdasar. Hal ini dapat dilihat dengan mencermati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUUX/2012, mengingat dalam pembahasan perumusan norma tersebut, pembentuk undang-undang sangat mencermati putusan tersebut dan dijadikan pegangan oleh pembentuk undang-undang. Pada halaman 93 Putusan MK tersebut disebutkan: *“Untuk mencapai persamaan hak masing-masing partai politik ada dua solusi yang dapat ditempuh yaitu, pertama, menyamakan persyaratan kepesertaan Pemilu antara partai politik peserta Pemilu tahun 2009 dan partai politik peserta Pemilu tahun 2014, atau kedua, mewajibkan seluruh partai politik yang akan mengikuti Pemilu tahun 2014 dengan persyaratan baru yang ditentukan dalam Undang-Undang a quo”*.³²

Berdasarkan pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, tersebut, pembentuk undang-undang memutuskan pilihan dengan menyamakan persyaratan kepesertaan pemilu antara partai politik peserta pemilu 2014 dengan partai politik peserta pemilu 2019. Meskipun dalam pembahasan

terdapat keinginan untuk merumuskan syarat-syarat baru, namun pada akhirnya disepakati untuk tetap menggunakan syarat sama seperti yang sebelumnya, sesuai pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

Hal lainnya adalah kemanfaatan yang muncul dari norma dalam Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemilu. Adapun sebagaimana diketahui bahwa sebelum pembentukan UU Pemilu ini, DPR RI sudah pernah mendapatkan gambaran biaya dari KPU mengenai besaran biaya yang dibutuhkan untuk Pemilu 2019, dan dana yang begitu besar dikeluarkan untuk kepentingan verifikasi faktual partai politik yakni sebesar 600 miliar. Oleh karena itu pula, maka pembentuk undang-undang rela untuk tidak diverifikasi kembali hal ini

dengan niatan mulia atas dasar menghemat anggaran negara. Sehingga dengan ini pula maka nilai kemanfaatan norma ini begitu besar.100 Selain itu, pembentuk undang-undang dalam membentuk suatu norma selalu dihadapkan dengan kewajiban bahwa suatu norma harus dapat membawa kemanfaatan. Apakah artinya norma yang ada dibuat namun memunculkan keresahan. Hal ini juga tidak sejalan dengan prinsip hukum itu sendiri

³²Pertimbangan Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang seharusnya mengandung nilai-nilai dasar yakni nilai keadilan (*gerechtigkei*), nilai kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan nilai kepastian (*rechtssicherheit*). Menurut Sudikno Mertokusumo, juga hukum yang dimaksud dibuat untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat.

Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan, timbul keresahan di dalam masyarakat. Oleh karena itu pembentuk undang-undang dalam hal ini membuat norma yang membawa kemanfaatan dalam Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemilu.¹⁰¹ Ketentuan mengenai verifikasi partai politik peserta pemilu merupakan bentuk upaya penyederhanaan jumlah partai politik yang akan ikut dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Hal tersebut sejalan dengan tujuan dibentuknya UU Pemilu, dalam penjelasan umum yang mengemukakan bahwa pengaturan terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam UU dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensiil yang kuat dan efektif, dimana Presiden dan wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan

efektivitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan DPR RI. Pemerintahan tanpa dukungan parlemen yang kuat sangat sulit untuk merealisasikan program yang telah disusun. Hal menjadi menarik ketika dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 justru MK mengeluarkan putusan yang sangat berbeda dari sebelumnya sehingga dugaan diskriinasi pun sangat sulit untuk dihindarkan.

Seperti diketahui bahwa pelaksanaan verifikasi partai politik merupakan salah satu tahapan pelaksanaan pemilu yang menjadi pintu awal persyaratan partai politik untuk bisa berpartisipasi dalam pemilu. Dalam perlaksanaannya bahkan verifikasi menjadi salah satu hal yang kerap kali mengganjal partai politik. Bahkan bila dilihat ke belakang, partai politik peserta pemilu tahun 2014 dan 2019 pada hakikatnya tidak semua lolos menjadi peserta pemilu.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 sebenarnya secara tidak langsung mirip dengan konsep awal verifikasi partai politik peserta Pemilu dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yakni tidak semua partai politik harus melalui verifikasi faktual. Sebagaimana diketahui bahwa

verifikasi faktual yakni mencocokkan dan meneliti secara langsung terkait dengan syarat partai politik peserta Pemilu, sedangkan penelitian administrasi hanya melihat menilai syarat yang harus dipenuhi sebagai partai politik peserta Pemilu berdasarkan dokumen saja (tidak mengecek langsung).

Konsep awal dalam UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana ada dalam Pasal 173 ayat (1) dinyatakan bahwa: *"Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan /lulus verifikasi oleh KPU"*. Bahwa berdasarkan norma tersebut, bahwa partai politik dapat menjadi peserta pemilu bisa langsung ditetapkan (berdasarkan hasil penelitian administrasi saja) / lulus verifikasi oleh Pemilu. Sebagaimana diketahui bahwa konsep keserentakan yang menjadi landasan terciptanya Pemilu serentak UU No. 7 Tahun 2017 dilandasi dari Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013. Dalam Putusan MK tersebut ada 3 alasan utama keserentakan Pemilu:

- 1) Penguatan sistem presidensial
- 2) Penafsiran *original intent* UUD NRI Tahun 1945
- 3) Efisiensi anggaran/pembiayaan Pemilu

Adapun semangat lahirnya verifikasi partai politik yang tidak semua dilakuakn secara faktual menurut konsep Pasal 173 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 dan sejumlah pasal lainnya yang berkaitan didasarkan atas semangat efisiensi anggaran/pembiayaan Pemilu yang ingin dicapai melalui Pemilu serentak, sekaligus memudahkan bagi penyelenggara karena selama ini pun pelaksanaan verifikasi partai politik dari pemilu ke pemilu dilaksanakan secara *sampling* . Hal ini dikarenakan verifikasi secara faktual sesuai yang diinginkan menurut undang-undang membutuhkan waktu, tenaga, dan biaya yang besar jikalau ingin dilakukan secara sungguh-sungguh (tanpa *sampling*).

Namun demikian, konsep verifikasi yang ada di dalam UU No. 7 Tahun 2017, terutama dalam Pasal 173 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 dibatalkan oleh MK. Frasa *"telah ditetapkan/"* melalui Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 yang pada akhirnya semua partai politik baik yang partrai politik yang baru maupun partai politik yang sudah lama ada dari Pemilu ke Pemilu sebelumnya, semua harus melalui tahap verifikasi faktual. Hal itu yang kemudian dijalankan di Pemilu Serentak 2019.

Adapun dalam perkembangan terbarunya terkait verifikasi partai

politik peserta Pemilu, ada Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020. Putusan MK tersebut menyatakan:

Pasal 173 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) yang menyatakan, "Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah lulus verifikasi oleh KPU", bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota,

diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru"

Dari putusan MK tersebut ada hal yang dapat kita ketahui yakni terdapat pengkategorian partai politik. Analisis Penulis melihat bahwa Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020 membuat kategori yang disebutkan dalam putusan MK adalah:

- a. Partai Politik yang memenuhi ketentuan PT pada Pemilu 2019
- b. Partai Politik yang tidak memenuhi ketentuan PT pada Pemilu 2019
- c. Partai Politik yang hanya memiliki keterwakilan di DPRD,
- d. Partai Politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD
- e. Partai Politik baru

Adanya katagori tersebut dan perubahan pendapat MK dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020 karena sejatinya pelaksanaan yang ada saat ini banyak kendala ataupun permasalahan. Berdasarkan pengalaman Pemilu 2019, beberapa permasalahan yang terdapat pada tahapan ini, antara lain:

- a. dokumen yang disampaikan tidak lengkap,

- b. pemenuhan presentase 75 persen kepengrusan parpol di tingkat kabupaten / kota di setiap provinsi yang diinput dalam Sipol lebih sedikit daripada hardcopy yang diserahkan pada saat pendaftaran, dan
- c. dokumen yang disampaikan parpol kurang sesuai dengan regulasi.
- d. parpol menyerahkan bukti keanggotaan berupa KTP tanpa menyerahkan KTA atau menyerahkan KTA tanpa KTP, dan salinan KTP yang masih menggunakan KTP lama (bukan e-KTP).
- e. banyak parpol yang baru mendaftar ke kantor KPU menjelang batas waktu akhir pendaftaran.
- f. beban server sangat berat karena banyak parpol yang mengakses dan mengupload data di akhir masa pendafatarn dan adanya kendala jaringan yang sering down.
- g. Pendaftaran dilakukan melalui aplikasi Sipol yang diinput oleh operator masing-masing parpol. Masalah yang dijumpai adalah beban server sangat berat karena banyak parpol yang mengakses dan mengupload data di akhir masa

pendaftaran dan adanya kendala jaringan yang sering down.

Pada tahap verifikasi parpol, masalah yang dijumpai adalah

- a. nama anggota yang tercantum dalam Sipol berbeda dengan nama yang tertera dalam KTP elektronik / KTA,
- b. perbedaan luas wilayah geografis, dan jumlah keanggotaan parpol berpengaruh terhadap beban kerja petugas verifikasi keanggotaan di lapangan.
- c. dinamika perubahan kebijakan yang cukup tinggi, dan tidak semua pihak mampu mengoperasikan sipol dengan baik.

Pada teknis verifikasi kepengurusan ditemukan masalah yang umum adalah

- a. perbedaan pemahaman terkait pemenuhan syarat keterwakilan perempuan,
- b. terjadinya perubahan SK kepengurusan setelah dilakukan tahapan verifikasi dokumen persyaratan, dan
- c. terjadi perubahan domisili kantor.

Dengan demikian adalah tidak benar jikalau dikatakan bahwa Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020 bersifat diskriminasi, yang ada

justru putusan MK tersebut membenarkan kesalahan yang ada sebelumnya dalam Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017. Penulis menilai juga bahwa saat ini telah ada aplikasi Sipol yang nantinya akan memudahkan verifikasi partai politik.

Sipol merupakan seperangkat sistem dan teknologi informasi untuk mendukung kerja Partai Politik dan Penyelenggara Pemilu dalam melakukan pendaftaran, Penelitian Administrasi dan Verifikasi Faktual terhadap pemenuhan persyaratan Partai Politik menjadi peserta Pemilu. Dari pengertiannya itu, maka Sipol dimaknai sebagai sistem penunjang kerja (*supporting*), dan bukan sebagai unsur utama dalam menentukan parpol sebagai peserta pemilu (*isn't primary instruments*). Oleh karena itu, kedudukan Sipol sesungguhnya tidak dapat dijadikan satu-satunya unsur untuk menentukan parpol menjadi peserta pemilu. Meskipun KPU memiliki wewenang sebagaimana dianut di rancangan PKPU ini, untuk menetapkan parpol sebagai peserta pemilu.

KPU sudah membuka akses Sistem Informasi Partai Politik atau Sipol sejak mulai 24 Juni 2022 lalu, yang artinya sebelum memulai proses pendaftaran parpol peserta

pemilu 2024 di tahapan Pemilu nya. Sebagai perbandingan Pada saat penyelenggaraan Pemilu 2019, parpol baru bisa mengakses Sipol dua pekan sebelum pendaftaran. Sipol akan dibuka aksesnya oleh KPU RI pada sekitar 1 bulan sebelum pendaftaran partai politik Peserta Pemilu 2024 yang menurut rencana dimulai pada 1 Agustus 2022. KPU mengklaim bahwa pihaknya memastikan keamanan data Sipol terjaga dari peretasan. Adapun Sipol merupakan *platform* untuk mengunggah data dari dokumen syarat menjadi parpol peserta pemilu, seperti data keanggotaan, kepengurusan, dan kantor. Tanggal 24 Juni 2022, Sipol secara *on line* sudah dapat digunakan dan saat ini partai politik sudah mempersiapkan migrasi data dan bisa juga meng *input form Excel* yang akan nanti langsung di *upload*. Dengan waktu pengaturan tadi, maka diharapkan bahwa partai politik memiliki waktu sedikit lebih awal untuk mengakses Sipol dibandingkan pada saat pendaftaran parpol peserta Pemilu 2019. Pada waktu pendaftaran peserta Pemilu 2019 lalu, bagi parpol calon peserta pemilu baru mendapat akses Sipol sekitar 2 pekan sebelum pendaftaran parpol resmi dibuka aksesnya. Penulis menilai hal ini

bisa jadi bagian solusi dari kisruh verifikasi partai politik selama ini.

III. Penutup

Pada bagian penutup ini terdapat simpulan dan saran sebagai berikut:

A. Simpulan

1. Bahwa untuk mengetahui urgensi pelaksanaan verifikasi partai politik peserta pemilu, perlu diketahui bahwa verifikasi partai politik peserta Pemilu merupakan suatu cara ataupun metode yang harus dilalui bagi setiap partai politik yang telah sah secara badan hukum untuk dapat diuji kelayakannya sebagai partai politik untuk menjadi peserta Pemilu. Verifikasi partai politik ini serasa begitu penting karena sejak awal memang sistem pemerintahan kita yang Presidensial tidak cocok dengan multi partai / banyak partai. Seyogyanya pemerintahan yang presidensial memiliki jumlah partai yang sedikit.
2. Mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 sebenarnya secara tidak langsung mirip dengan konsep awal verifikasi partai politik peserta Pemilu dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yakni tidak semua partai politik harus melalui verifikasi faktual. Sebagaimana

diketahui bahwa verifikasi faktual yakni mencocokkan dan meneliti secara langsung terkait dengan syarat partai politik peserta Pemilu, sedangkan penelitian administrasi hanya melihat menilai syarat yang harus dipenuhi sebagai partai politik peserta Pemilu berdasarkan dokumen saja (tidak mengecek langsung). Namun tidak benar jikalau dikatakan bahwa Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020 bersifat diskriminasi, yang ada justru putusan MK tersebut membenarkan kesalahan yang ada sebelumnya dalam Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017. Hal yang ada di pemilu 2019 akibat Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 justru keliru karena sudah betul tidak dapat disamakan untuk semua partai.

B. Saran

Saya berharap tulisan saya ini akan bermanfaat bagi pelaksanaan Pemilu 2024

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Buku

Arikunto, Suharsini. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*. Jakarta: Bumi Aksara, 2016.

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Azhary. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Cetakan Ketiga, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012.

Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007.

Fadjar, A Mukhtie. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*. Cetakan Ketiga, Malang: InTrans, 2012.

HB, Gusliana. *Tinjauan Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU/VII/2009 dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung*. Raja Grafindo, Jakarta, 2012.

Handoyo, Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.

JA, Denny. *Partai Politik pun Berguguran*. Yogyakarta: LKIS, 2006.

Muttaqien, Raisul. *Hukum Responsif Philippe Nonet Philip Selznick*. Cetakan Ketujuh, Bandung: Nusa Media, 2013.

Nurtjahjo, Hendra. *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan Keempat Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014.

Palguna, I Dewa Gede. *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

Sulistiyono, Adi. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*. Cetakan Ketiga Surakarta: LPP UNS dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS, 2013.

Salang, Sabastian. *Potret Partai Politik di Indonesia, Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kiprah, dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Forum Politisi-Friedrich Naumann Stiftung, Oktober 2008

Sarjadi, Soegeng. *Meneropong Indonesia 2024*. Jakarta: Soegeng Sarjadi Syndicate, 2017

Jurnal

Kurniawan, Febriansyah. *Evaluasi Mekanisme Pendaftaran dan Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu 2019*. Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 13, No. 1, 2022.

Syafriandre, Aldho. *Malpraktik Dalam Proses Verifikasi Partai Politik Di Indonesia: Studi Pada Pemilihan Umum 2019*. Jurnal Wacana Politik, Vol. 4 No. 1, 2019.

**PERUBAHAN SANKSI PAJAK PENGHASILAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7
TAHUN 2021 TENTANG HARMONISASI PERATURAN PERPAJAKAN DAN
PENGARUHNYA TERHADAP KEPATUHAN WAJIB PAJAK**

***(AMENDMENT OF INCOME TAX SANCTIONS BASED ON LAW NUMBER 11 OF 2020 ON
JOB CREATION AND LAW NUMBER 7 OF 2021 ON HARMONIZATION OF TAX
REGULATIONS AND ITS EFFECT ON TAXPAYER COMPLIANCE)***

Christin S. S

Peneliti

Yayasan Jali Merah

*Korespondensi: sschristin23@gmail.com

Abstrak

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, telah terdapat perubahan substansi pengaturan. Perubahan terakhir dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Salah satu implikasi perubahan tersebut yaitu perubahan pengaturan tentang sanksi pajak penghasilan yang bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan. Tulisan ini bertujuan mengetahui perubahan sanksi perpajakan pada pajak penghasilan sejak tahun 1983 hingga saat ini, serta bagaimana perbedaan kepatuhan wajib pajak setelah ada perubahan sanksi perpajakan. Metode penulisan ini menggunakan yuridis normatif dan penelitian kuantitatif dengan menggunakan uji beda atau paired sample t-test. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sanksi perpajakan saat ini lebih ringan dibanding pengaturan sebelumnya setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Hasil penelitian lainnya yaitu terdapat perbedaan kepatuhan yang signifikan ketika sanksi perpajakan lebih berat. Namun masih terdapat faktor lain yang memengaruhi kepatuhan wajib pajak. Penulis merekomendasikan penurunan sanksi perpajakan saat ini harus diikuti dengan upaya lain seperti peningkatan pemeriksaan, menutup berbagai kemungkinan adanya upaya penggelapan pajak oleh wajib pajak, meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap fiskus pajak, serta menciptakan keadilan bagi wajib pajak.

Kata kunci: sanksi perpajakan, kepatuhan perpajakan, wajib pajak, pajak penghasilan, paired sample t-test

Abstract

Since Law Number 6 of 1983 about General Provision and Tax Procedures legalizes, there is some amendment about regulation. Last amendment was done by Law Number 7 of 2021 about The Harmonisation of Tax Regulation. One of the implications of amandement is the change in regulation of income tax penalty which aims to increase compliance. This research is meant to know that amendment of tax penalty of income tax since 1983 until now and and how How the differences in taxpayers compliance after changes of tax penalty. This research use normative juridicial approach method and quantitative method using a different test or paired sample t-test. The result shows that this time tax penalty is lighter than previous according to Law Number 11 of 2020 on Job Creation and Law Number 7 of 2021 on The Harmonization of Tax Regulations. Another result is that there are significant differences in taxpayers compliance when tax penalty more heavier. However, there are some factors which affect taxpayer compliance. The Author recommends the current reduction in tax penalties to be followed by other efforts such as increasing tax audits, eliminating possible tax evasion efforts by tax payers, increasing public trust in tax authorities and creating justice for tax payers.

Keywords: tax penalty, tax compliance, tax payer, income tax, paired sample t-test

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sejak kemerdekaan hingga tahun 1983, pengaturan perpajakan di Indonesia diatur dengan berbagai peraturan peninggalan kolonial yang telah beberapa kali dilakukan upaya perubahan dan penyesuaian. Peraturan perundang-undangan perpajakan yang dibuat pada zaman pemerintahan penjajahan Belanda adalah antara lain: Aturan Bea Meterai Tahun 1921, Ordonansi Pajak Perseroan Tahun 1925, Ordonansi Pajak Kekayaan Tahun 1932, dan Ordonansi Pajak Pendapatan Tahun 1944.¹ Di tahun 1967, barulah dilakukan perubahan yang lebih mendasar dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tata Cara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932, dan Pajak Perseroan 1925.

Dalam perjalanannya, berbagai pengaturan perpajakan tersebut dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan dinamika aktivitas perekonomian dan karakteristik sosial budaya masyarakat Indonesia. Kondisi inilah yang menjadi salah satu

konsiderans diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 1983). Lahirnya UU tentang KUP Tahun 1983 merupakan awal reformasi perpajakan dijalankan Indonesia. Sistem perpajakan di Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar yakni berubah dari *official assessment system* menjadi *self assessment system*.

Perhitungan pajak terutang berdasarkan *official assessment system* merupakan sistem yang memberikan kewenangan kepada fiskus pajak atau aparat perpajakan dalam menghitung dan menentukan jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan yang berlaku.² Sedangkan berdasarkan *self assessment system*, perhitungan pajak terutang diberikan kewenangannya kepada pembayar pajak atau wajib pajak. Sistem pemungutan pajak *self assessment* yaitu wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan dan

¹Penjelasan Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

²Uum Helmina Chaerunisak & Suyanto, *Pengaruh Sistem Pelayanan Pajak dan Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi Terhadap Penerapan Self Assessment System di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bantul*, Jurnal Akuntansi, Vol.2 No.1, Juni 2014, hal.25.

menentukan kewajiban perpajakannya.³ Dengan demikian, setiap wajib pajak diberikan kewajiban untuk menghitung, memperhitungkan, melaporkan, dan membayar sendiri kewajiban perpajakannya.

Selain perubahan sistem perpajakan, diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 merupakan titik awal adanya pengaturan sanksi perpajakan yang lebih eksplisit dan tegas. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tata Cara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan 1925 secara implisit hanya mengatur bahwa sanksi perpajakan diatur menurut undang-undang yang berlaku.⁴ UU tentang KUP Tahun 1983 telah mengatur lebih jelas dan eksplisit tentang sanksi administratif dan sanksi pidana perpajakan. Salah satu pengaturan sanksi yang diatur yaitu sanksi perpajakan terkait dengan pajak penghasilan. Penerapan sanksi tersebut merupakan bentuk upaya memastikan tingkat kepatuhan wajib pajak dan

keberhasilan penerapan *self assessment system*.

Sejak diundangkannya, terhadap UU tentang KUP Tahun 1983 telah dilakukan beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut yakni melalui:

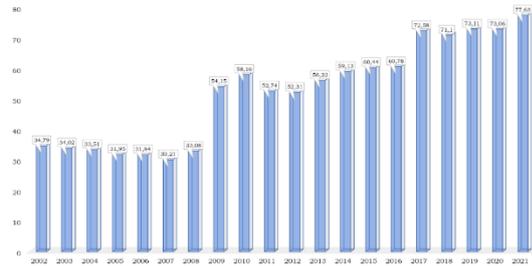
- a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 1994);
- b. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 2000);
- c. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 2007); dan
- d. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU tentang KUP Tahun 2009).

Salah satu substansi perubahan yang dilakukan melalui keempat undang-undang tersebut yaitu

³Fuad Bawazier, *Reformasi Pajak Di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 1, April 2011, hal.19.

⁴Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tata Cara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan 1925.

perubahan pengaturan tentang sanksi perpajakan, baik sanksi administrasi



maupun sanksi pidana. Perubahan tersebut dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak sehingga mampu meningkatkan penerimaan perpajakan⁵ dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), khususnya penerimaan pajak penghasilan yang merupakan sumber pendapatan terbesar APBN hingga saat ini. Pada periode tahun 2002 hingga tahun 2021, tingkat kepatuhan wajib pajak cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Tingkat kepatuhan wajib pajak pada tahun 2002 sebesar 34,79 dan meningkat menjadi 77,63 pada tahun 2021 (gambar 1).

Gambar 1. Tingkat kepatuhan wajib pajak, tahun 2002-2021

Sumber: Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan, diolah.

Dalam perjalanannya, perubahan sanksi perpajakan juga masih terus

disempurnakan yakni melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). Perubahan terakhir kali melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU tentang HPP). Berdasarkan perjalanan perubahan sanksi tersebut, menarik untuk dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai perbandingan perubahan pengaturan sanksi perpajakan sejak 1983 hingga lahirnya UU tentang HPP dan bagaimana perbedaan tingkat kepatuhan wajib pajak ketika terdapat perubahan sanksi perpajakan.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana perbandingan perubahan pengaturan sanksi perpajakan pajak penghasilan sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 hingga diundangkannya UU tentang HPP?.
2. Apakah terdapat perbedaan kepatuhan wajib pajak yang signifikan setelah ada perubahan sanksi perpajakan?.

C. Tujuan

⁵Penjelasan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan Penjelasan d. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. Perbandingan perubahan pengaturan sanksi perpajakan pajak penghasilan sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 hingga diundangkannya UU tentang HPP.
2. Perbedaan kepatuhan wajib pajak setelah ada perubahan sanksi perpajakan.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode penelitian kombinasi (*mixed methods*), yakni pendekatan penelitian hukum yuridis normatif⁶ dengan menggali atau meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan penelitian kuantitatif dengan pendekatan komparatif. Metode penelitian hukum yuridis normatif dilakukan dengan menghimpun data melalui penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- b. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- c. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- e. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- g. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam tulisan ini adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan

⁶Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 13-14.

hukum primer yang bersumber dari buku, artikel ilmiah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas⁷.

Untuk penelitian kuantitatif dengan pendekatan komparatif, penelitian ini menggunakan uji beda atau paired sample t-test. *Uji beda adalah metode yang digunakan untuk menguji kesamaan rata-rata dari dua populasi yang bersifat independen, di mana peneliti tidak memiliki informasi mengenai ragam populasi.*⁸ Winny Dian Wibawa menyebutkan bahwa *paired sample t-test merupakan salah satu metode pengujian yang digunakan untuk mengkaji keefektifan perlakuan ditandai adanya perbedaan rata-rata sebelum dan rata-rata sesudah diberikan perlakuan.*⁹ Dalam penelitian ini, uji beda digunakan untuk menguji apakah ada perbedaan rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat dengan rata-rata sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat.

Uji beda t-test dilakukan dengan cara membandingkan perbedaan rata-

rata kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat, dengan hipotesis:

$$H_0 = \mu_1 - \mu_2 = 0$$

$$H_1 = \mu_1 - \mu_2 \neq 0$$

Dimana :

H_0 : tidak terdapat perbedaan signifikan antara rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat.

H_1 : terdapat perbedaan signifikan antara rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat.

Pengambilan keputusan hasil pengujian apakah menerima hipotesa nol (H_0) atau menolak hipotesa nol (H_0) didasarkan pada perbandingan nilai probabilitas yang dihasilkan model uji dengan nilai tingkat kepercayaan 95 persen ($\alpha = 0,05$) yang digunakan dalam penelitian ini. H_0 diterima jika probabilitas (p value) $> 0,05$ dan H_0 ditolak jika probabilitas (p value) $< 0,05$.

Data yang digunakan dalam pengujian yaitu data tingkat kepatuhan wajib pajak sebelum adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat (Periode tahun 2002-2007) dan data tingkat kepatuhan wajib pajak setelah

⁷I Ketut Suardita, Pengenalan Bahan Hukum (PBH), Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017, hal.2.

⁸Ridayati, Uji Beda Pelanggaran Traffic Light Berdasarkan Lokasi Pelanggarannya, Jurnal Angkasa, Vol.08 No.2, November 2016, hal. 68.

⁹Winny Dian Wibawa, *Kompetensi Penilaian Dupak*, Jurnal AgroSainTa, Vol.3 No.2, 2019, hal. 130.

adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat (Periode tahun 2008-2013). Penggunaan data periode tahun 2002-2013 digunakan agar ada kesamaan rentang rata-rata data sebelum dan sesudah, sehingga penarikan kesimpulan pengujian tidak menjadi bias.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Sanksi Perpajakan-

Dari sudut pandang yuridis, pajak mengandung unsur pemaksaan sehingga akan ada konsekuensi hukum apabila kewajiban perpajakan tidak dilaksanakan.¹⁰ Di dalam UU tentang KUP Tahun 1983, konsekuensi hukum tersebut yaitu pengenaan sanksi perpajakan. Sanksi perpajakan merupakan jaminan atau alat pencegah guna memastikan wajib pajak menuruti/menaati/mematuhi kewajiban perpajakannya menurut aturan perundang-undangan perpajakan.¹¹ Dengan demikian, sanksi perpajakan yang dikenakan oleh

otoritas pajak nasional dan lokal merupakan hukuman negatif dan jaminan yang bertujuan memberikan efek jera kepada wajib pajak agar patuh terhadap kewajiban perpajakannya atau dengan kata lain meningkatkan kepatuhan wajib pajak.¹²

Sanksi perpajakan juga bukan hanya ditujukan untuk meningkatkan kepatuhan, namun juga guna memastikan pengaturan pemungutan pajak mampu memenuhi salah satu syarat agar pelaksanaan pemungutan pajak dapat dijalankan dengan baik. Mustaqiem menyebutkan pemungutan pajak harus memenuhi beberapa persyaratan yang salah satunya yaitu pemungutan pajak harus adil.¹³ Dari pernyataan Mustaqiem tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengenaan sanksi perpajakan bertujuan untuk menciptakan pemungutan pajak yang adil bagi setiap wajib pajak. Adanya pengaturan dan penerapan sanksi perpajakan antara wajib pajak yang patuh dengan tidak patuh secara

¹⁰Habib Shulton Asnawi & Ahmad Mukhlisin, *Sanksi Perpajakan Dan Pengadilan Pajak Di Indonesia: Upaya Optimalkan Perolehan Pajak Kaitannya dengan Pembangunan Nasional*, Jurnal Hukum dan Ekonomi Syariah, Vol. 05 No. 2, September 2017, hal. 357.

¹¹Jeremiah Reinhart Assa, Lintje Kalangi, & Winston Pontoh, *Pengaruh Pemeriksaan Pajak Dan Sanksi Perpajakan Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Manado*, Jurnal Riset Akuntansi Going Concern, Vol.13 No.4, 2018, hal.517

¹²Cindy Fitria Sumuan & Fidiana, *Tax Sanctions from the Authority Perspective*, Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis, Vol. 15 Issue.1, January 2020, hal.107.

¹³Mustaqiem, *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*, Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2014, hal.39.

konsisten akan bermuara pada peningkatan kepatuhan wajib pajak.¹⁴

2. Sanksi Perpajakan Di Indonesia.

Secara umum, sanksi perpajakan terdiri dari 2 (dua) jenis. Kedua jenis sanksi tersebut yang juga diterapkan sebagai bentuk sanksi perpajakan sebagaimana diatur dalam UU tentang KUP Tahun 1983. Sanksi pertama yaitu sanksi administratif. Sanksi administrasi merupakan sanksi yang dapat digunakan atau diupayakan oleh fiskus pajak untuk memaksa wajib pajak mematuhi kewajibannya di bidang perpajakan sebagaimana diatur di dalam undang-undang perpajakan.¹⁵ Asnawi & Mukhlisin menyatakan bahwa sanksi administratif tidak diterapkan pada sanksi fisik wajib pajak, namun pada pelanggaran hukum pajak yang bersifat administratif yang menyebabkan adanya penambahan jumlah pajak terutang administrasi yang harus dibayar oleh wajib pajak akibat adanya sanksi administrasi atas ketidakpatuhannya terhadap kewajiban

perpajakan menurut undang-undang di bidang perpajakan.¹⁶

Sanksi administratif yang dikenakan menurut UU tentang KUP Tahun 1983 diklasifikasi menjadi 3 (tiga), yakni sanksi berupa bunga, denda, dan kenaikan. Objek pengenaan sanksi bunga yaitu sebagai berikut:

- a. Kurang bayar akibat melakukan pembetulan Surat Pemberitahuan (SPT) tahunan atas kemauan sendiri sebelum pemeriksaan dan paling lama (dua) tahun sebelum daluwarsa penetapan
- b. Kurang bayar akibat melakukan pembetulan SPT masa atas kemauan sendiri sebelum pemeriksaan dan paling lama (dua) tahun sebelum daluwarsa penetapan
- c. Keterlambatan pembayaran/penyetoran pajak masa melewati masa jatuh tempo.
- d. Keterlambatan pembayaran/penyetoran pajak tahunan melewati masa jatuh tempo.
- e. Diterbitkan surat ketetapan pajak kurang bayar (SKPKB) dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir.

¹⁴Diajeng Kusuma Ningrum, Budi Ispiyarso, & Pujiono, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Di Bidang Perpajakan Sebagai Upaya Peningkatan Penerimaan Negara*, Jurnal Law Reform Program, Vol.12 No.2, 2016, hal.217.

¹⁵Habib Shulton Asnawi & Ahmad Mukhlisin, *Sanksi Perpajakan dan Pengadilan Pajak di Indonesia: Upaya Optimalkan Perolehan Pajak Kaitannya dengan Pembangunan Nasional*, hal.359.

¹⁶*Ibid*, hal.360.

- f. Diterbitkan SKPKB setelah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir.
- g. Kurang bayar tahun berjalan berdasarkan Surat Tagihan Pajak (STP).
- h. Diterbitkan surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan (SKPKBT) setelah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir dan telah dilakukan pemeriksaan.
- i. Melewati batas jatuh tempo pembayaran atas pembayaran kurang bayar akibat SKPKB/SKPKBT, surat keputusan pembedaan, surat keputusan keberatan, putusan banding, atau putusan peninjauan kembali.
- j. Mengangsur atau menunda pembayaran pajak.
- k. Kurang bayar berdasarkan perhitungan sementara pajak terutang lebih kecil dari jumlah pajak terutang sebenarnya, setelah diperbolehkan menunda penyampaian SPT.

Secara prinsip, penerapan sanksi bunga bertujuan agar wajib pajak mematuhi kewajiban perpajakan secara tepat waktu sebagaimana diatur di

dalam peraturan perpajakan yang berlaku.

Adanya besar bunga yang diberikan kepada wajib pajak yang nakal dimaksudkan agar para wajib pajak dalam memenuhi kewajibannya tidak melampaui jangka waktu yang ditentukan sehingga terhindar dari pengenaan sanksi administrasi.¹⁷

Sanksi administratif selanjutnya yaitu sanksi denda. Pengenaan sanksi ini tidak dikenakan pada semua jenis pajak. Jenis pajak yang dikenakan sanksi denda yaitu Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Penjualan (PPn) dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM) serta Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).¹⁸

Objek pengenaan sanksi denda yaitu sebagai berikut:

- a. Tidak menyampaikan SPT tahunan atau menyampaikan namun melewati batas waktu yang telah ditetapkan.
- b. Tidak menyampaikan SPT masa atau menyampaikan namun melewati batas waktu yang telah ditetapkan.
- c. Kurang bayar akibat pembedaan SPT sesudah dilakukan pemeriksaan tetapi belum dilakukan penyidikan dan wajib

¹⁷*Ibid*, hal.361.

¹⁸*Ibid*, hal.361-362.

pajak melakukan pelunasan kurang bayar atas kemauan sendiri.

- d. Keberatan wajib pajak atas ketetapan pajak ditolak atau dikabulkan sebagian.
- e. Permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian.

Sanksi administrasi terakhir yaitu kenaikan, yang ditujukan untuk semakin memperkuat pengaturan sanksi perpajakan lainnya guna meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Secara prinsip, pengenaan sanksi kenaikan merupakan upaya penghindaran pembayaran pajak yang merugikan negara tidak dilakukan oleh wajib pajak.¹⁹ Objek pengenaan sanksi administratif berupa kenaikan ini yaitu sebagai berikut:

- a. Kurang bayar akibat pembetulan SPT sesudah dilakukan pemeriksaan namun belum diterbitkan surat ketetapan pajak.
- b. Wajib Pajak yang karena kealpaannya untuk pertama kali tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara.

- c. Diterbitkan SKPKB dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, dimana wajib pajak tidak menyampaikan SPT dan telah ditegur.
- d. Diterbitkan SKPKBT dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, setelah dilakukan pemeriksaan.
- e. Diterbitkannya SKPKB kepada wajib pajak yang memenuhi kriteria tertentu dan mengajukan permohonan pembayaran lebih bayar, serta telah dilakukan pengembalian pendahuluan, namun setelah pemeriksaan terdapat kurang bayar.
- f. Diterbitkannya SKPKB kepada wajib pajak yang memenuhi persyaratan tertentu dan mengajukan permohonan pembayaran lebih bayar, serta telah dilakukan pengembalian pendahuluan, namun setelah pemeriksaan terdapat kurang bayar.

Jenis sanksi perpajakan kedua yang diterapkan di Indonesia yaitu sanksi pidana. *“Pada dasarnya, pengenaan sanksi pidana merupakan upaya terakhir*

¹⁹*Ibid*, hal.363.

untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak.”²⁰

Hukum pidana diterapkan karena adanya tindak pelanggaran dan tindak kejahatan. Sehubungan dengan itu, di bidang perpajakan, tindak pelanggaran disebut dengan kealpaan, yaitu tidak sengaja, lalai, tidak hati-hati, atau kurang mengindahkan kewajiban pajak sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara. Sedangkan tindak kejahatan adalah tindakan dengan sengaja tidak mengindahkan kewajiban pajak sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara.²¹

Adapun tindakan pelanggaran dan tindakan kejahatan yang dikenakan sanksi pidana yaitu sebagai berikut:

- a. Tidak menyampaikan SPT karena kealpaan setelah kealpaan pertama kali.
- b. Kealpaan mengisi SPT dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian negara karena kealpaan, setelah kealpaan pertama kali.
- c. Dengan sengaja tidak mendaftarkan diri untuk diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau tidak mendaftarkan usaha untuk

dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP).

- d. Dengan sengaja tidak menyampaikan SPT.
- e. Melakukan lagi tindak pidana secara sengaja di bidang perpajakan sebelum lewat 1 tahun terhitung sejak selesainya menjalani pidana yang dijatuhkan.

3. Kepatuhan Perpajakan

Kepatuhan pajak telah didefinisikan dalam berbagai cara oleh berbagai intelektual atau sarjana.²² Menurut B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, kepatuhan pajak dapat didefinisikan sebagai “*kemauan wajib pajak untuk tunduk terhadap regulasi perpajakan di suatu negara.*”²³ Ayuba, Saad dan Ariffin mendefinisikan kepatuhan pajak sikap wajib pajak yang mematuhi undang-undang dan peraturan perpajakan yang relevan.²⁴ Numantu mendefinisikan kepatuhan pajak sebagai suatu keadaan dimana wajib pajak memenuhi semua kewajiban perpajakan dan

²²K. G. Asela Gamini Bandara & W. M. R. B. Weerasooriya, *A Conceptual Research Paper on Tax Compliance and Its Relationships*, International Journal of Business and Management, Vol. 14 No. 10, 2019, hal.134.

²³B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, Inside Tax Edisi 14, 2013, hal.6.

²⁴K. G. Asela Gamini Bandara & W. M. R. B. Weerasooriya, *A Conceptual Research Paper on Tax Compliance and Its Relationships*, hal.134

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

melaksanakan hak perpajakannya.²⁵ Dari berbagai definisi tersebut, kepatuhan perpajakan adalah suatu kondisi dimana wajib pajak tunduk atau mematuhi seluruh kewajiban perpajakannya sebagaimana diatur di dalam aturan perundang-undangan bidang perpajakan.

Secara empiris dan umum, kepatuhan perpajakan dapat dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu kepatuhan formal dan kepatuhan materiil. Kepatuhan formal dapat diartikan sejauh mana wajib pajak mematuhi persyaratan persyaratan prosedural dan administrasi pajak, baik perhitungan, pelaporan, penyampaian maupun pembayaran pajak.²⁶ Sedangkan kepatuhan materiil dapat diartikan sejauh mana wajib pajak mematuhi semua ketentuan materiil perpajakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan²⁷ atau dengan kata lain sejauh mana wajib pajak melakukan perhitungan jumlah beban

pajak secara benar²⁸ Secara normatif, kepatuhan wajib pajak dapat diartikan bahwa wajib pajak memahami semua ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, mengisi formulir pajak dan menghitung jumlah pajak terutang secara lengkap dan benar, serta melakukan pembayaran pajak tepat waktu.²⁹

Dari ketiga pernyataan di atas, kepatuhan formal dapat diterjemahkan sebagai sebuah keadaan wajib pajak yang patuh terhadap persyaratan prosedural dan administrasi pajak sesuai dengan ketentuan formal dalam undang-undang perpajakan. Sedangkan kepatuhan materiil merupakan sebuah keadaan wajib pajak patuh secara teknis terhadap perhitungan dan pembayaran jumlah beban pajak secara benar sesuai dengan pengaturan dalam undang-undang perpajakan.

B. Analisis

1. Perbandingan Pengaturan Sanksi Perpajakan Pajak Penghasilan

a. Sanksi Admintrasi

1) Sanksi Bunga

²⁵Nur Cahyonowati, *Model Moral Dan Kepatuhan Perpajakan: Wajib Pajak Orang Pribadi*, Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia, Vol. 15 No. 2, 2011, hal.164.

²⁶Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, hal.6.

²⁷Nur Cahyonowati, *Model Moral Dan Kepatuhan Perpajakan: Wajib Pajak Orang Pribadi*, hal.164.

²⁸B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, hal.6.

²⁹Kariyoto, Bambang Subroto, Sutrisno & Rosidi, *Pengaruh Kesadaran Dan Kepatuhan Wajib Pajak Terhadap Kinerja Perpajakan (Studi Pada Kanwil Ditjen Pajak Jawa Timur II)*, Jurnal Akuntansi Multiparadigma, Vol.3 No.1, April 2012, hal.65.

Secara umum, terdapat beberapa perubahan sanksi bunga sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 hingga diundangkannya UU tentang HPP (Tabel 1).

Pemberlakuan sanksi bunga melalui UU tentang KUP Tahun 1994 jauh lebih berat dibanding pengaturan dalam UU tentang KUP Tahun 1983. Dalam UU tentang KUP Tahun 1994 terdapat adanya pemberlakuan sanksi atas kurang bayar tahun berjalan berdasarkan STP, dan diterbitkan SKPKBT setelah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir dan telah dilakukan pemeriksaan. Pengenaan sanksi bunga juga semakin lebih berat dengan diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007. Pada UU tentang KUP Tahun 2007 terdapat pengaturan sanksi bunga baru, yakni atas:

- 1) Kurang bayar akibat melakukan pembetulan SPT masa atas kemauan sendiri sebelum pemeriksaan dan paling lama (dua) tahun sebelum daluwarsa penetapan,
- 2) Keterlambatan pembayaran/penyetoran pajak masa melewati masa jatuh tempo, dan

- 3) Keterlambatan pembayaran/penyetoran pajak tahunan melewati masa jatuh tempo,

yakni sebesar 2% per bulan dari jumlah pajak yang kurang dibayar, dihitung sejak jatuh tempo pembayaran s/d tanggal pembayaran.

Setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP, beban sanksi bunga yang dikenakan kepada wajib pajak atas berbagai objek pengenaan sanksi dapat dikatakan relatif lebih ringan. Hal ini didasarkan pada perubahan besaran bunga yang dikenakan. Sebelumnya dikenakan besaran sanksi bunga dengan nilai tetap yakni 2%. Sedangkan menurut UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP besaran bunga ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dimana tarif bunga dihitung berdasarkan suku bunga acuan dan dibagi 12 (dua belas). Beban sanksi yang lebih ringan tersebut apabila suku bunga acuan yang dimaksud tidak melebihi dari 24 (dua puluh empat) persen. Namun yang menjadi masalah dalam penetapannya yaitu tidak ada penjelasan atas bunga acuan tersebut di dalam UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP, apakah merujuk pada bunga acuan yang diterbitkan oleh Bank Indonesia atau bunga acuan yang

nantinya disusun dan ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

2) Sanksi Denda

Secara umum, terdapat perubahan besaran denda yang dikenakan kepada wajib pajak sebagaimana diatur dalam UU tentang KUP Tahun 1983 hingga diundangkannya UU tentang HPP (Tabel 2).

Dari tabel 2 di atas dapat terlihat bahwa pengaturan sanksi denda menurut UU tentang KUP Tahun 2007 secara umum jauh lebih berat dibanding tahun-tahun sebelumnya. Penilaian ini didasarkan pada penambahan besaran nilai denda dan adanya pengaturan objek baru yang dikenakan sanksi denda, yakni antara lain:

- 1) Sanksi denda atas tindakan tidak menyampaikan SPT tahunan dan SPT masa atau menyampaikan namun melewati batas waktu yang telah ditetapkan yang mengalami kenaikan yang signifikan (poin a dan poin b pada tabel 2).
- 2) Dimulai diberlakukannya sanksi denda sebesar 50% atas keberatan wajib pajak atas ketetapan pajak ditolak atau dikabulkan sebagian.
- 3) Dimulai diberlakukannya sanksi denda sebesar 100% atas

permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian.

Berdasarkan pengaturan dalam UU tentang HPP, penerapan sanksi denda saat ini dapat dikatakan lebih ringan dibanding sebelumnya. Berdasarkan UU tentang Cipta Kerja, tidak dilakukan perubahan besaran persentase sanksi denda atas keberatan wajib pajak ditolak atau dikabulkan dan atas permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian. Melalui UU tentang HPP dilakukan perubahan besaran persentase sanksi denda atas ketetapan pajak ditolak atau dikabulkan sebagian dari 50% menjadi 30% dan atas permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian dari 100% menjadi 60%. Meskipun ada penurunan, UU tentang HPP menetapkan penambahan objek sanksi denda baru yakni putusan peninjauan kembali yang menyebabkan jumlah pajak yang masih harus dibayar bertambah (poin f pada tabel 2).

3) Sanksi Kenaikan

Terkait pengaturan sanksi kenaikan, terdapat 1 (satu) objek pengenaan sanksi yang tidak mengalami perubahan besaran sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 1983 hingga lahirnya UU tentang HPP.

Objek pengenaan tersebut yaitu diterbitkan SKPKBT dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, setelah dilakukan pemeriksaan, dengan besaran sanksi kenaikan sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah kekurangan pajak (tabel 3).

Pengenaan sanksi kenaikan menurut UU tentang KUP Tahun 2000 jauh lebih berat dibandingkan dengan UU tentang KUP sebelumnya, di mana terdapat pengaturan sanksi kenaikan baru yakni sanksi atas kekurangan pajak atas diterbitkannya SKPKB kepada wajib pajak yang memenuhi kriteria tertentu dan mengajukan permohonan pembayaran lebih bayar, serta telah dilakukan pengembalian pendahuluan, namun setelah pemeriksaan terdapat kurang bayar. Dengan diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007, pengenaan sanksi kenaikan dapat dikatakan jauh lebih berat. Hal ini didasarkan pada adanya objek pengenaan sanksi kenaikan baru, yakni wajib pajak yang karena kealpaannya untuk pertama kali tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau

melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara; dan diterbitkannya SKPKB kepada wajib pajak yang memenuhi persyaratan tertentu dan mengajukan permohonan pembayaran lebih bayar, serta telah dilakukan pengembalian pendahuluan, namun setelah pemeriksaan terdapat kurang bayar.

Sejak diundangkannya UU tentang Cipta Kerja, beban sanksi kenaikan dapat dikatakan relatif lebih ringan dibanding pengaturan menurut UU tentang KUP Tahun 2007. UU tentang Cipta Kerja menghapus ketentuan pengenaan sanksi kenaikan atas wajib pajak yang karena kealpaannya untuk pertama kali tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara. Kemudian mengubah pengenaan sanksi kenaikan atas kurang bayar akibat pembetulan SPT sesudah dilakukan pemeriksaan namun belum diterbitkan surat ketetapan pajak menjadi sanksi bunga yang besarnya ditetapkan

berdasarkan bunga acuan. Pengaturan sanksi kenaikan juga jauh lebih ringan dengan diundangkannya UU tentang HPP, dimana sanksi kenaikan atas diterbitkan SKPKB dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, dimana wajib pajak tidak menyampaikan SPT dan telah ditegur menjadi sanksi bunga yang besarnya ditetapkan berdasarkan bunga acuan.

b. Sanksi Pidana

Pengaturan sanksi pidana yang diakibatkan oleh kealpaan wajib pajak mengalami perubahan dan lebih berat sejak diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007. Sebelumnya, sanksi pidana atas tindakan tidak menyampaikan SPT karena kealpaan diancam kurungan paling lama 1 tahun dan/atau denda paling banyak sebesar dua kali jumlah pajak yang terhutang. Sejak UU tentang KUP Tahun 2007, penerapan pidana dikenakan pada tindakan kealpaan kedua kali dan seterusnya. Tidak hanya itu saja terdapat penambahan batasan paling sedikit (minimal) terhadap masa kurungan dan/atau denda, yakni menjadi paling sedikit 3 bulan/paling lama 1 tahun atau denda paling sedikit 1 kali jumlah pajak terutang dan paling

banyak 2 kali jumlah pajak terutang (tabel 4).

Secara umum, pengaturan sanksi pidana menurut UU tentang KUP Tahun 2007 lebih berat dibanding pengaturan sebelumnya. Pada pengaturan sebelumnya tidak ada batasan minimal atau batasan paling singkat ancaman pidana penjara atau batasan minimal denda, yang diatur hanya batasan maksimal. Sedangkan sejak UU tentang KUP Tahun 2007 diatur batasan minimal ancaman pidana penjara atau denda (poin a hingga poin d pada tabel 3). Pengaturan sanksi pidana setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP tidak mengalami perubahan sebagaimana diatur menurut UU tentang KUP Tahun 2007.

2. Perbedaan kepatuhan wajib pajak setelah ada perubahan sanksi perpajakan.

Sanksi perpajakan merupakan salah satu cara yang dapat dijadikan alat untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Penelitian yang dilakukan Yunus & Suhada³⁰, Lestari et.al³¹, Marandu

³⁰K. G. Asela Gamini Bandara & W. M. R. B. Weerasooriya, *A Conceptual Research Paper on Tax Compliance and Its Relationships*, International Journal of Business and Management, Vol. 14 No. 10, 2019, hal.137.

³¹Ega Mawarni Puji Lestari, Leonardo Budi H, & Ari Pranaditya, *Pengaruh pelayanan pajak dan*

et.al³² dan Atarwaman³³ mengungkap bahwa sanksi perpajakan memiliki pengaruh positif dan signifikan secara statistik terhadap kepatuhan wajib pajak. Hasil penelitian terdahulu tersebut menunjukkan bahwa penerapan sanksi perpajakan (baik administratif maupun pidana) akan meningkatkan kepatuhan wajib pajak.

Pada pembahasan pada bagian sebelumnya tergambar bahwa penerapan sanksi perpajakan setelah diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 jauh lebih berat dibanding pengaturan sebelumnya, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Dengan demikian, seharusnya terdapat perbedaan tingkat kepatuhan wajib pajak yang signifikan antara sebelum dan sesudah diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007. Pada periode tahun 2002-2007, rata-rata tingkat kepatuhan wajib pajak sebesar 32,72. Setelah diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007, rata-rata tingkat

kepatuhan wajib pajak pada periode tahun 2008-2013 sebesar 52,11. Apabila dibandingkan antara rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum adanya pengaturan sanksi perpajakan yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 (Periode 2002-2007) dengan sesudah diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 (Periode 2008-2013), secara nominal memang terdapat perbedaan. Namun, perbedaan tersebut belum tentu signifikan secara statistik dengan adanya pengaturan sanksi perpajakan yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007. Oleh karena itu, penelitian ini melakukan pengujian paired sample t-test untuk menguji apakah terdapat perbedaan tingkat kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat. Dengan menggunakan software e-views, hasil pengujian paired sample t-test terlihat pada tabel 5.

Pada tabel 5 terlihat bahwa probabilitas (p value) t-test sebesar 0,0007 atau lebih kecil dari 0,05 (probabilitas atau p value < 0,05). Dengan demikian hipotes nol (H_0) ditolak. Artinya, terdapat perbedaan signifikan antara rata-rata kepatuhan wajib pajak sebelum dan sesudah

sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak dengan kesadaran membayar pajak sebagai variable intervening (Studi kasus di KPP Pratama Semarang Candisari), Journal of Accounting, Vol. 4 No.4, 2018, hal.13.

³²Edward E. Marandu, Christian J. Mbekomize & Alexander N. Ifezue, *Determinants of Tax Compliance: A Review of Factors and Conceptualizations*, International Journal of Economics and Finance, Vol.7 No.9, 2015, hal.215.

³³Rita J. D. Atarwaman, *Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak, Sanksi Pajak Dan Kualitas Pelayanan Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi*, Jurnal Akuntansi, Vol.6 No.1, 2020, hal.49.

adanya perubahan sanksi perpajakan yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007.

Dari hasil pengujian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengaturan sanksi yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 menyebabkan peningkatan rata-rata kepatuhan wajib pajak dan terdapat perbedaan yang signifikan secara statistik dibandingkan sebelum diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 (Periode 2002-2007). Hasil pengujian tersebut menunjukkan bahwa pengaturan sanksi yang lebih berat dapat mendorong peningkatan kepatuhan wajib pajak. Namun, penerapan sanksi perpajakan tidak selamanya dan serta merta mampu mendorong peningkatan kepatuhan pajak. B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus mengatakan bahwa:

Semakin berat sanksi, maka penggelapan pajak menjadi keputusan yang berimplikasi besar. Walau demikian, kebijakan menaikkan sanksi hanya efektif jika dikombinasikan dengan peningkatan risiko pemeriksaan. Sanksi seberat apapun tidak akan pernah dibebankan kepada Wajib Pajak yang tidak patuh jika pemeriksaan pajak tidak pernah terjadi. Dari pendekatan ini, kita dapat menyimpulkan bahwa

kepatuhan Wajib Pajak dipengaruhi oleh ketakutan mereka akan risiko pemeriksaan dan sanksi. Oleh karena itu, kebijakan yang dapat diterapkan oleh pemerintah untuk melawan ketidakpatuhan adalah menerapkan sanksi yang berat dan melakukan lebih banyak pemeriksaan pajak.³⁴

Pernyataan di atas dapat diartikan bahwa penerapan sanksi yang lebih berat tidak serta merta meningkatkan kepatuhan wajib pajak apabila tidak diikuti dengan pemeriksaan pajak. Demikian juga dengan pilihan sanksi perpajakan yang lebih ringan sebagaimana diatur melalui UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP. Keberhasilan pilihan penurunan sanksi perpajakan guna meningkatkan kepatuhan melalui kedua undang-undang tersebut tidak dapat berdiri sendiri, namun juga ditentukan oleh seberapa besar upaya pemeriksaan pajak yang dilakukan fiskus pajak kepada wajib pajak yang tidak patuh. Ardianti membuktikan adanya pengaruh antara pemeriksaan pajak pada kepatuhan karena pemeriksaan merupakan instrumen penting untuk menentukan tingkat kepatuhan Wajib Pajak, baik formal maupun material dari

³⁴B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, hal.7.

peraturan perpajakan.³⁵ Hasil penelitian IGA. Cahaya Shinta Dewi & Ni Luh Supadmi juga menunjukkan hasil yang sama, yakni pemeriksaan pajak berpengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak atau meningkatkan kepatuhan wajib pajak di KPP Madya Denpasar.³⁶

Tidak hanya pemeriksaan saja, masih terdapat beberapa faktor yang memengaruhi tingkat kepatuhan wajib pajak. Faktor tersebut antara lain yaitu norma atau nilai yang berlaku di masyarakat, kesempatan penggelapan pajak, keadilan, kepercayaan terhadap fiskus pajak, serta faktor ekonomi. B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus mengatakan bahwa:³⁷

Selama empat dekade terakhir, penelitian tentang kepatuhan pajak baik secara teoritis maupun empiris telah banyak dilakukan. Secara umum, terdapat beberapa faktor yang memengaruhi perilaku kepatuhan wajib pajak, yang dapat diklasifikasikan dalam lima kategori:

- a) Upaya pencegahan (*deterrence*), misalnya intensitas pemeriksaan pajak, risiko terdeteksi, serta tingkat

sanksi yang dikenakan. Hal ini berangkat dari konsep bahwa risiko terdeteksi maupun sanksi dapat merubah perilaku kepatuhan pajak.

- b) Norma atau nilai yang berlaku, baik norma yang dipegang oleh pribadi maupun norma sosial.
- c) Kesempatan baik untuk patuh atau tidak patuh (kesempatan untuk menggelapkan pajak).
- d) Keadilan (*fairness*) yang terkait dengan hasil ataupun prosedur, serta kepercayaan baik terhadap pemerintah (otorita pajak) maupun terhadap wajib pajak lainnya.
- e) Faktor ekonomi, yang mencakup segala faktor yang berhubungan dengan kondisi ekonomi secara umum, kondisi usaha ataupun industri, serta nilai pajak yang harus dibayarkan.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bagian pembahasan di atas, terdapat 2 (dua) simpulan yang diperoleh, yakni:

- 1) Pengaturan sanksi perpajakan saat ini menurut UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP dapat dikatakan lebih ringan dibanding pengaturan pada undang-undang sebelumnya. Hal ini didasarkan pada beberapa hal, yakni:
 - a) Adanya perubahan besaran sanksi bunga yang dikenakan, dimana berubah dari besaran

³⁵IGA. Cahaya Shinta Dewi & Ni Luh Supadmi, Pengaruh Pemeriksaan Pajak, Kesadaran, Kualitas Pelayanan Pada Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak Badan, E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana, Vol.9 No.2, 2014, hal. 510.

³⁶*Ibid*, hal. 512.

³⁷B. Bawono Kristiaji, Toni Febriyanto, dan Yanuar F. Abiyunus, *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak*, hal.7.

tarif sanksi bunga dengan nilai tetap yakni 2% per bulan menjadi besaran tarifnya ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasarkan suku bunga acuan dan dibagi 12 (dua belas).

- b) Adanya penurunan besaran persentase sanksi denda atas ketetapan pajak ditolak atau dikabulkan sebagian dari 50% menjadi 30% dan atas permohonan banding wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian dari 100% menjadi 60%.
- c) Adanya penghapusan pengenaan sanksi kenaikan atas wajib pajak yang karena kealpaannya untuk pertama kali tidak menyampaikan SPT atau menyampaikan SPT, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara melalui UU tentang Cipta Kerja.
- d) Adanya perubahan pengenaan sanksi kenaikan atas kurang bayar akibat pembetulan SPT sesudah dilakukan pemeriksaan

namun belum diterbitkan surat ketetapan pajak melalui UU tentang Cipta Kerja dari kenaikan 50% menjadi sanksi bunga yang besarnya ditetapkan berdasarkan bunga acuan oleh Menteri Keuangan.

- e) Adanya perubahan pengaturan sanksi kenaikan atas diterbitkan SKPKB dalam jangka waktu 5 (lima) tahun saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir, dimana wajib pajak tidak menyampaikan SPT dan telah ditegur melalui UU tentang HPP, dari kenaikan 50% menjadi sanksi bunga yang besarnya ditetapkan berdasarkan bunga acuan oleh Menteri Keuangan.
- 2) Hasil pengujian paired sample t-test menunjukkan bahwa pengaturan sanksi yang lebih berat melalui diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 mendorong peningkatan rata-rata kepatuhan wajib pajak dan terdapat perbedaan yang signifikan secara statistik dibandingkan sebelum diundangkannya UU tentang KUP Tahun 2007 (Periode 2002-2007). Namun, penerapan sanksi

perpajakan yang lebih berat tidak serta merta dapat meningkatkan kepatuhan wajib pajak karena masih terdapat beberapa faktor yang menjadi determinan perilaku kepatuhan wajib pajak. Demikian juga dengan pengaturan sanksi perpajakan yang lebih ringan sebagaimana diatur melalui UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP. Beberapa faktor tersebut antara lain yaitu tingkat pemeriksaan yang dilakukan oleh fiskus pajak, norma atau nilai yang berlaku di masyarakat, adanya kesempatan melakukan penggelapan pajak oleh wajib pajak, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah atau otorita pajak, keadilan berkaitan dengan hasil ataupun prosedur yang diterima wajib pajak, serta kondisi ekonomi secara umum.

B. Saran

Upaya penurunan beban sanksi perpajakan yang dikenakan kepada wajib pajak melalui diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan UU tentang HPP (baik melalui sanksi bunga, sanksi denda maupun sanksi kenaikan) akan berhasil meningkatkan tingkat kepatuhan wajib pajak apabila diikuti

dengan upaya pemerintah menangani beberapa faktor yang menjadi determinan lain. Beberapa upaya yang perlu dilakukan pemerintah antara lain yaitu meningkatkan pemeriksaan terhadap wajib pajak yang tidak patuh, menutup berbagai kemungkinan adanya upaya penggelapan pajak oleh wajib pajak, meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap fiskus pajak, serta menciptakan keadilan bagi wajib pajak berkaitan dengan hasil atau prosedural yang diterima wajib pajak.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tata Cara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan 1925

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua Atas

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.
- Buku**
- Mustaqiem. *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*. Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2014.
- Soekanto, S & Mamudji, S. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Jurnal**
- Atarwaman, R. J. D. *Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak, Sanksi Pajak Dan Kualitas Pelayanan Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi*. Jurnal Akuntansi, Vol6, No.1, 2020.
- Assa, J.R., et.al. *Pengaruh Pemeriksaan Pajak Dan Sanksi Perpajakan Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Manado*. Jurnal Riset Akuntansi Going Concern, Vol.13 No.4, 2018.
- Asnawi, H.S & Mukhlisin, A. *Sanksi Perpajakan Dan Pengadilan Pajak Di Indonesia: Upaya Optimalkan Perolehan Pajak Kaitannya dengan Pembangunan Nasional*. Jurnal Hukum dan Ekonomi Syariah, Vol. 05 No. 2, September 2017.
- Bandara, K.G.A & Weerasooriya, W.M.R.B. *A Conceptual Research Paper on Tax Compliance and Its Relationships*. International Journal of Business and Management, Vol. 14, No. 10, 2019.
- Bawazier, F. *Reformasi Pajak Di Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 1, April 2011.
- Cahyonowati, N. *Model Moral Dan Kepatuhan Perpajakan: Wajib Pajak Orang Pribadi*. Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia, Vol. 15, No. 2, 2011.
- Chaerunisak, U.H.C., & Suyanto. *Pengaruh Sistem Pelayanan Pajak*

- Dan Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi Terhadap Penerapan Self Assessment System di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bantul.* Jurnal Akuntansi, Vol.2 No.1, Juni 2014.
- Dewi, I.C.S & Supadmi, L.D. *Pengaruh Pemeriksaan Pajak, Kesadaran, Kualitas Pelayanan Pada Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak Badan.* E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana, Vol.9 No.2, 2014.
- Kariyoto., et.al. *Pengaruh Kesadaran Dan Kepatuhan Wajib Pajak Terhadap Kinerja Perpajakan (Studi Pada Kanwil Ditjen Pajak Jawa Timur II).* Jurnal Akuntansi Multiparadigma, Volume 3, Nomor 1, April 2012
- Kristiaji, B.B, et.al. *Memahami Ke(tidak)patuhan Pajak.* Inside Tax Edisi 14, 2013.
- Lestari, E. M. P., et.al. *Pengaruh pelayanan pajak dan sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak dengan kesadaran membayar pajak sebagai variable intervening (Studi kasus di KPP Pratama Semarang Candisari).* Journal of Accounting, Vol. 4, No.4, 2018.
- Marandu. E.E., et.al. *Determinants of Tax Compliance: A Review of Factors and Conceptualizations.* International Journal of Economics and Finance, Vol.7, No.9, 2015.
- Ningrum, D.K., et.al. *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Di Bidang Perpajakan Sebagai Upaya Peningkatan Penerimaan Negara.* Jurnal Law Reform Program, Vol.12, No.2, 2016.
- Ridayati. *Uji Beda Pelanggaran Traffic Light Berdasarkan Lokasi Pelanggarannya.* Jurnal Angkasa, Vol.08 No.2, November 2016.
- Sumuan, C.F & Fidiana. *Tax Sanctions from the Authority Perspective.* Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis, Vol. 15, Issue. 1, January 2020.
- Wibawa, W.D. *Kompetensi Penilaian Dupak.* Jurnal AgroSainTa, Vol.3 No.2, 2019.
- Yunus, N., Ramli, R., & Syuhada, N. *Tax penalties and tax compliance of Small Medium Enterprises (SMEs) in Malaysia.* International Journal of Business, Economics, and Law, Vol.12, No.1, 2017.
- Bahan yang Tidak Diterbitkan**
- Suardita, I.K. *Pengenalan Bahan Hukum (PBH).* Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017.

**UPAYA PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
(STRENGTHENING EFFORT OF LEGISLATION FUNCTIONS OF REGIONAL REPRESENTATIVES
IN THE STATE GOVERNMENT SYSTEM)**

Mardisontori

Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya
Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: mardisontori@gmail.com

Abstrak

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memberikan kewenangan legislasi kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Meskipun dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (MK), yang intinya mempertegas keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam dan kemandirian anggaran DPD. Namun dalam Undang-Undang mengenai DPD, kewenangan legislasi DPD dinilai kurang signifikan, DPD tidak mempunyai kewenangan dalam pengambilan keputusan. Tulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana penguatan fungsi legislasi DPD berdasarkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 serta beberapa putusan MK terkait fungsi legislasi DPD. Tujuan tulisan ini untuk mengetahui dan menganalisis fungsi legislasi DPD serta Putusan MK terkait. Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan putusan MK terkait fungsi legislasi DPD. Tulisan ini menyimpulkan bahwa kewenangan legislasi DPD setelah adanya putusan MK, menempatkan kedudukan DPD yang setara dengan DPR dan Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. MK menegaskan posisi DPD yang kuat dalam proses pembahasan RUU bersama DPR dan Presiden, meskipun dalam pelaksanaannya sampai saat ini belum optimal. Oleh karena itu, disarankan dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 perlu penegasan fungsi legislasi DPD yang jelas, atau setidaknya termuat dalam perubahan undang-undang yang mengatur mengenai DPD.

Kata kunci: penguatan, fungsi, legislasi, DPD

Abstract

The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945) provides legislative authority to the Regional Representative Council (DPD). The DPD has the authority to propose and participate in discussing Bills relating to regional autonomy, central and regional relations, formation and expansion and merging of regions, management of natural resources and other economic resources, as well as those relating to the financial balance between the center and regions. Although in several decisions of the Constitutional Court (MK), the point is to emphasize the involvement of the DPD authority when submitting and discussing bills related to regional autonomy, formation/expansion, natural resource management, and DPD budget independence. However, in the Law concerning the DPD, the legislative authority of the DPD is considered less significant, the DPD does not have the authority to make decisions. This paper raises the issue of how to strengthen the legislative function of the DPD based on Article 22D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and several decisions of the Constitutional Court related to the legislative function of the DPD. The purpose of this paper is to identify and analyze the legislative function of the DPD and related Constitutional Court decisions. This writing uses a normative juridical method with an approach to legislation and the Constitutional Court's decision related to the legislative function of the DPD. This paper concludes that the legislative authority of the DPD after the Constitutional Court's decision places the position of the DPD on an equal footing with the DPR and the President, as regulated in Article 22D paragraph (1), paragraph (2), and paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The Constitutional Court affirms the position of the DPD in the process of discussing the Bill with the DPR and the President, although the implementation has not yet been optimal. Therefore, it is suggested that in the amendment to the 1945

Constitution of the Republic of Indonesia, it is necessary to clarify the legislative function of the DPD, or at least be contained in the Amendment to the Law that regulates the DPD.

Keywords: strengthening, function, legislation, DPD

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengakibatkan banyak perubahan pada desain sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk pengaturan mengenai lembaga perwakilan. Amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 salah satunya dilakukan melalui perubahan yang dilaksanakan pada tahun 2001 dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 tersebut mengamanatkan kehadiran lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Pembentukan lembaga negara DPD merupakan upaya konstitusional yang bertujuan agar dapat lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah. Lahirnya DPD dalam ketatanegaraan Indonesia digagas untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kehadiran DPD juga

tidak dapat dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Dengan terbentuknya DPD, kepentingan daerah dapat terakomodasi.¹

Keberadaan DPD dengan kekuasaan tertentu sebagaimana telah diatur dalam UUD NRI tahun 1945 merupakan bagian dari upaya untuk memperkuat NKRI dan untuk mewujudkan sistem *check and balances* antarlembaga negara guna saling mengontrol dan saling mengimbangi, namun tidak saling mengintervensi satu sama lainnya. Perwakilan daerah dalam DPD juga mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) dari daerah, dalam hal ini adalah perwakilan dari provinsi.

UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan tertentu kepada DPD. Dalam bidang legislasi, DPD berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

¹Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Jakarta: Total Media, 2009, hal. 157.

Disamping itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Keterlibatan DPD untuk memberikan pertimbangan dimaksudkan agar DPD berkesempatan menyampaikan pandangan dan pendapatnya atas RUU tersebut, karena pandangan dan pendapat DPD akan berkaitan dengan kepentingan daerah. Kewenangan bidang pengawasan yang diberikan kepada DPD terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang yang menyangkut jenis Undang-Undang yang ikut dibahas dan/atau diberikan pertimbangan oleh DPD. Selain kewenangan tersebut, DPD juga diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Namun dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, kewenangan DPD dinilai kurang signifikan dan didesain tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan. Menurut Jimly Asshidqie, fungsi DPD berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR. Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu Undang-

Undang (UU) atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali.² Hal ini juga sesuai dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa kehadiran DPD tidak lebih memperkuat keikutsertaan daerah dalam badan perwakilan karena DPD hanyalah badan kontemporer DPR. Tugas dan wewenang DPD terbatas dan usul-usul DPD hanya sekadar menjadi bahan pertimbangan bagi DPR.³

Di sisi lain ada beberapa amar putusan MK yaitu Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, yang berdasarkan amar putusannya, MK melalui putusan tersebut telah mengembalikan kewenangan legislasi yang dimiliki DPD sebagaimana diatur dalam konstitusi. DPD berwenang untuk terlibat dan membahas RUU mulai dari tahap pengantar musyawarah, tahap pengajuan dan pembahasan RUU. Putusan MK tersebut juga berlaku bagi pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 17

²Jimly Asshidqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, hal. 192.

³ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, FH UII Press, cet III, 2005, hal. 61.

Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang MD3).

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas yaitu bagaimana penguatan terhadap fungsi legislasi DPD berdasarkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 dan ketentuan dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 serta Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014?

C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan ini untuk mengetahui dan menganalisis penguatan terhadap fungsi legislasi DPD berdasarkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 dan ketentuan dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 serta Putusan Nomor MK Nomor 79/PUU-XII/2014.

D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan serta Putusan MK. Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait politik hukum dengan menelaah data

primer, sekunder, dan tersier.⁴ Teknik pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan terkait UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan serta beberapa Putusan MK terkait fungsi legislasi DPD. Metode analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitik tolak dari hukum positif lalu dianalisis secara kualitatif guna menarik simpulan.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptional

1. Sistem

Pemerintahan/Ketatanegaraan

Sistem pemerintahan suatu negara tercermin dari konstitusi negaranya. Hal ini didasarkan pada pandangan K.C. Wheare yang menyatakan *a constitution is used to describe the whole of the government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government.*⁵ Berdasarkan pendapat tersebut, konstitusi digunakan untuk menggambarkan sistem pemerintahan, termasuk di dalamnya peraturan dan

⁴Ronni Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998, hal. 10. Lihat juga Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010, hal. 204.

⁵K.C. Wheare dalam I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2012, hal. 180.

pengaturan pemerintahannya. Sistem pemerintahan negara mencakup filosofi yang menjadi dasar hubungan, pengaturan mengenai hubungan serta pembagian kewenangan dan fungsi antarlembaga negara serta institusi lainnya yang terkait dengan gerak roda pemerintahan.⁶ Dengan demikian sistem pemerintahan mencakup lembaga-lembaga negara, kewenangan dan fungsi lembaga-lembaga negara, hubungan antarlembaga negara serta pelaksanaan berbagai fungsi dan kewenangan lembaga negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.⁷

Secara umum, sistem pemerintahan diklasifikasikan ke dalam sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Namun, dalam perkembangannya dikenal adanya sistem pemerintahan yang bersifat quasi parlementer atau quasi presidensial.⁸ Dalam konteks di Indonesia, pemerintahan berdasarkan sistem pemerintahan presidensial sementara parlemen

dalam hal ini DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan yang mempunyai fungsi legislasi tertentu disamping mengawasi jalannya pemerintahan.

2. Sistem Perwakilan

David Held menyatakan adanya 7 prinsip demokrasi yang paling utama:

- 1) *That all should govern, in the sense that all should be involved in legislating, in deciding on general policy, in applying laws and in governmental administration;*
- 2) *That all should be personally involved in crucial decision making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy;*
- 3) *That rulers should be accountable to the ruled; they should, in other words, be obligated to justify their actions to the ruled and be removable by the ruled;*
- 4) *That rulers should be accountable to the representatives of the ruled;*
- 5) *That rulers should be chosen by the ruled;*
- 6) *That rulers should be chosen by the representatives of the ruled;*
- 7) *The rulers should act in the interest of the ruled.*⁹

Salah satu ciri demokrasi suatu negara ditandai dengan

⁶Hamdan Zoelva, *Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia*, dimuat dalam https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sistem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/#_ftn1, diakses tanggal 15 September 2022.

⁷*Ibid.*

⁸Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, hal. 74.

⁹David Held, *Models of Democracy*, London, UK: Polity Press, 1990, hal. 90.

adanya sistem perwakilan, sehingga keberadaan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat.¹⁰ Posisi lembaga perwakilan secara keseluruhan ditempatkan pada posisinya sebagai lembaga yang cukup kuat dan independen, memiliki posisi strategis bagi jalannya sistem ketatanegaraan yang lebih baik dengan prinsip “*check and balances*”, serta memperkuat demokrasi sebagai salah satu asas hukum tata negara.¹¹

Sistem perwakilan suatu negara berbanding lurus dengan sistem pemerintahannya. Konsep perwakilan ini terus berkembang dan memiliki corak yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut suatu negara.¹² Pada garis besarnya paling tidak ada dua konsep yang menonjol dalam pemikiran Barat

mengenai sistem perwakilan, yaitu:¹³

Pertama, dikaitkan dengan hubungan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah. Berdasarkan hubungan ini berkembang lembaga perwakilan untuk mengekang dan mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat, sehingga lembaga perwakilan rakyat sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat atau lembaga perwakilan rakyat untuk menggantikan sistem demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah-masalah kenegaraan. *Kedua*, terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya, sehingga berkembang konsep wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya artinya para wakil itu

¹⁰PSHK, *Semua Harus Terwakili: Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta: PSHK, 2000, hal. 39-40.

¹¹Hamdan Zoelva, *Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia*, dimuat dalam https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/#_ftn1, diakses tanggal 15 September 2022.

¹²*Ibid.*

¹³A.S.S. Tambunan dalam Hamdan Zoelva, *Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia*, dimuat dalam https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/#_ftn1, diakses tanggal 15 September 2022.

bebas untuk bertindak dan membuat kebijakan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri atau sistem perwakilan yang didasarkan pada teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanya merupakan perantara saja (*the people's agents*) sehingga para wakil itu harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat.

Struktur organisasi perlemen tersebut terkesan sebagai sistem perwakilan dua kamar (bikameral). Berkaitan dengan bikameral, Jimly Assiddiqie menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak tepat kalau dikatakan menganut sistem bikameral karena sistem bikameral biasanya apabila kedua parlemen itu mempunyai kedudukan sebagai lembaga legislatif, sehingga DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau sistem bikameral sederhana atau lunak (*soft bicameralism*).¹⁴ Keberadaan MPR, DPR, dan DPD dapat pula disebut sebagai

bangunan parlemen *unicameral* yang tidak murni.¹⁵ Hal senada juga disampaikan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa rumusan UUD NRI Tahun 1945 pasca-amandemen sama sekali tidak mencerminkan sistem perwakilan dua kamar karena MPR, DPR, dan DPD mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri-sendiri sehingga lembaga perwakilan kita mempunyai tiga badan perwakilan yang mandiri (MPR, DPR, dan DPD).¹⁶

Secara teoritis perwakilan pada dasarnya adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara individu, yakni pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili, dimana orang yang mewakili memiliki sederajat kewenangan. Perwakilan merupakan proses hubungan manusia dimana seseorang tidak hadir secara fisik tapi tanggap melakukan sesuatu karena perbuatannya itu dilakukan oleh orang yang mewakilinya.¹⁷

Perwakilan politik adalah individu atau kelompok orang yang dipercayai memiliki

¹⁴Jimly Assiddiqie dalam Sirajudin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 125.

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Bagir Manan, dalam Sirajudin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 125-126.

¹⁷Arbi Sanit. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali, hal.54.

kemampuan dan berkewajiban untuk bertindak dan berbicara atas nama satu kelompok orang yang lebih besar. Dengan demikian indikator yang bisa digunakan untuk melihat apakah seorang wakil dinilai representatif oleh orang yang mewakilinya adalah:

- a. memiliki ciri yang sama dengan konstituen (pemilih).
- b. memiliki ekspresi emosi yang sama dengan emosi konstituen.
- c. intensitas komunikasi yang tinggi dengan konstituen (Sanit:54:85)¹⁸

Dalam hal yang sama, Sartori mengemukakan 7 (tujuh) kondisi yang mengindikasikan telah terwujudnya perwakilan politik dalam mekanisme pemerintahan:

1. Rakyat secara bebas dan periodik memilih wakil rakyat (*The people freely and periodically elect a body of representative*).
2. Pemerintah bertanggungjawab kepada pemilih (*The governors are accountable or responsible to the governed*).
3. Rakyat merasa sebagai negaranya (*The people feel the same as the state*),
4. Rakyat patuh pada kepada keputusan pemerintahnya (*The people consent to the decisions of their governors*),
5. Pemerintah adalah wakil yang melaksanakan intruksi dari

para pemilihnya (*The governors are agent or delegates who carry out the instruction received from their electors*).

6. Rakyat yang menentukan membuat keputusan politik yang relevan (*The people there, in some significant way, in the making of relevant political*),
7. Pemerintah adalah contoh wakil dari rakyat (*The governors are a representative sample of the governed*).¹⁹

Berdasarkan penjelasan diatas maka perwakilan politik dapat didefinisikan sebagai pelimpahan sementara atas kewenangan politik warga negara kepada (sekelompok) orang yang mereka pilih secara bebas, untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat yang secara jelas dirumuskan.²⁰

Sedangkan varian perwakilan menurut Hoogerwerf dalam sudut pandang hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili dapat digolongkan ke dalam 5 (lima) tipe:

1. Tipe utusan, yakni wakil yang bertindak sesuai dengan perintah dari pihak yang diwakilinya.
2. Tipe wali, yakni wakil memperoleh kuasa penuh dari

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Giovanni Sartori. 1976. *Parties and Party System*. Cambridge: Cambridge University Press, hal. 68.

²⁰ *Ibid.*

pihak yang diwakili, dan dapat bertindak atas dasar pertimbangan sendiri. Dengan demikian keberadaan wakil tidak tergantung pihak yang diwakilinya.

3. Tipe *Politics*, yakni kombinasi antara tipe utusan dan tipe wali. Hal ini tergantung pada situasi, wakil kadang harus berperan sebagai wali, kadang sebagai utusan.
4. Tipe kesatuan, yakni seluruh anggota lembaga perwakilan dipandang sebagai wakil dari seluruh rakyat, tanpa membedakan asal partai politik yang mempromosikan mereka.
5. Tipe penggolongan, yakni anggota lembaga perwakilan dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial, dan politik tertentu.²¹

Berdasarkan klasifikasi Hoogerwerf ini tampak bahwa para wakil Indonesia berada pada situasi dilematis. Di satu sisi, mereka dapat dimasukkan sebagai tipe kesatuan. Di lembaga perwakilan, para wakil rakyat harus lebih berorientasi kepada kepentingan rakyat, tanpa memandang pengelompokan politik yang ada. Pada sisi yang

lain, ada ikatan yang sangat erat antara para wakil rakyat dengan organisasi politiknya, bahkan dengan kelompok teritorialnya atau daerahnya.²²

Perubahan konsep representasi berkembang mengikuti berbagai perubahan perpolitikan yang terjadi di dunia baik secara teoritis maupun dalam tataran praktis. Representasi secara sederhana bisa diartikan sebagai menghadirkan yang tidak hadir. Jika melihat konsep representasi yang diuraikan oleh Hanna F. Pitkin melalui bukunya *The Concept of Representation*, ia menuangkan gagasan/teori representasi politik yang melibatkan "election" atau pemilihan sebagai lembaga yang utama di dalam pemerintahan perwakilan. Hal ini berbeda dengan Suzzane Dovi yang mengungkapkan bahwa representasi politik kini bukan lagi sebuah konsep terbatas yang hanya berbicara tentang pejabat yang dipilih (atau ditunjuk) dalam sebuah negara nasional²³.

Adapun menurut Vieira dan Runciman, ketika berbicara mengenai representasi maka ada

²¹*Ibid.*, hal. 69.

²²*Ibid.*, hal. 70.

²³Suzzane Dovi, *Political Representation*, dalam *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford University Press, 2011, hal. 6.

tiga konsep yang mengikutinya, pertama, *pictorial representation*, mereka yang dipilih untuk mewakili harus menyerupai yang diwakilinya. Kedua, *theatrical representation*, wakil yang terpilih harus menafsirkan, berbicara dan bertindak untuk pihak yang diwakilinya. Ketiga, *juridical representation*, wakil yang terpilih harus bertindak atas nama yang diwakilinya dengan persetujuan demi kepentingan bersama²⁴.

Diskusi yang kemudian muncul adalah tentang demokrasi versus representasi. Pitkin dalam bukunya menulis bahwa sepanjang sejarahnya baik konsep maupun praktik, representasi hampir tidak ada hubungannya dengan demokrasi - pemerintahan oleh rakyat.

Ketidakadaan hubungan diantara representasi dengan demokrasi dituliskan oleh Pitkin: "Keterwakilan tidak harus berarti pemerintahan perwakilan. Seorang raja dapat mewakili sebuah bangsa, demikian juga seorang duta besar. Seorang pejabat publik kadang-kadang dapat mewakili negara, dengan demikian institusi dan praktik yang merupakan perwujudan keterwakilan

diperlukan di dalam sebuah masyarakat besar dan yang terartikulasikan dan tidak harus terkait dengan pemerintahan oleh rakyat"²⁵.

Dalam perkembangannya, demokrasi representasi menjadi sebuah keharusan dalam negara modern dengan jumlah penduduk yang sangat besar dengan segala kompleksitasnya. Nuri Suseno menuliskan seperti yang diuraikan oleh Sarah Child dan Joni Lovenduski bahwa representasi politik membantu memecahkan permasalahan negara modern melalui pendelegasian atau dengan mempercayakan sejumlah kecil orang anggota majelis permusyawaratan untuk mengangkat kepentingan mereka dan membuat keputusan (wakil terpilih yang membuat keputusan)²⁶.

Dalam perspektif perpolitikan kontemporer, perkembangan teori representasi politik merupakan perwujudan dari keinginan para teoritis untuk mendemokratisasikan representasi. Nuri Suseno menguraikan ada tiga ciri penting perwakilan yang

²⁴Nuri Suseno, *Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*, Depok: Puskapol FISIP UI, 2013, hal. 6.

²⁵Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, California: University Of California Press, 1967, hal. 2.

²⁶Nuri Suseno, *Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*, Depok: Puskapol FISIP UI, 2013, hal. 52-56.

demokratis menurut Mark Warren dan Dario Castiglione, dalam bukunya *"The Transformation of Democratic Representation"*; 1). Perwakilan berbentuk hubungan *principal-agent* yang berbasis teritorial dan bersifat formal. Ini menjadi dasar pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan rakyatnya. 2) Perwakilan berada di wilayah kekuasaan politik yang bertanggungjawab dan akuntabel dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk dapat memengaruhi dan melakukan kontrol. 3). Hak untuk memilih para wakil sebagai bentuk persamaan politik.²⁷

3. Dewan Perwakilan Daerah

DPD hadir dalam ketatanegaran Indonesia untuk menciptakan sistem *check and balance* dalam proses legislasi. Keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. DPD merupakan contoh tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tertinggi (*represents the odd*

combination of limited powers and high legitimacy).²⁸

DPD sebagai lembaga negara baru untuk menjalankan sistem perwakilan di Indonesia merupakan langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakan utusan dari daerah (utusan daerah) dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR. DPD sebagai lembaga perwakilan dimaksudkan untuk memberikan tempat bagi daerah-daerah menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan tingkat nasional untuk mengakomodir dan memperjuangkan kepentingan daerahnya sehingga memperkuat kesatuan nasional (*national integration and national identity*).²⁹

Sistem perwakilan DPD bersifat *regional representative*. Kedudukan dan kewenangan DPD ini diatur dalam Bab VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. DPD sebagai lembaga

²⁸Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation, and the Regions*, Australia: Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australia National University, 2005.

²⁹Hamdan Zoelva, *Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia*, dimuat dalam https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sistem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/#_ftn1, diakses tanggal 15 September 2022.

²⁷*Ibid.*, hal. 73.

perwakilan rakyat dari daerah yang ada di pusat dalam menyalurkan aspirasi rakyat harus memiliki fungsi yang jelas, yang anggotanya dipilih dari setiap provinsi. Namun, kewenangan yang diberikan bersifat terbatas sehingga tidak mempunyai peran secara signifikan dalam proses legislasi Indonesia di lembaga perwakilan, sebagaimana termaktub dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, DPD diberikan kewenangan oleh konstitusi secara terbatas untuk mengajukan dan ikut membahas RUU yang berhubungan dengan daerah serta sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. Ketentuan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa:³⁰

- a. kedudukan DPD memang didesain lebih rendah daripada DPR atau hanya sekedar pelengkap penyerta DPR, memang tidak tepat dalam posisinya sebagai representasi teritorial atau daerah;

- b. mencerminkan adanya empat fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi (meskipun bersifat fakultatif), fungsi anggaran, fungsi pengawasan (fakultatif), dan fungsi pertimbangan; dan
- c. keberadaan DPD memang untuk mewakili aspirasi daerah.

Hal ini dimaksudkan agar DPD fokus untuk menyuarakan kepentingan dan kebutuhan daerahnya, termasuk seluruh aspek yang terkait dengan daerah yang diwakilinya sehingga DPD merupakan agen dan penyambung lidah konstituennya yang ada di daerah dalam tingkat nasional.³¹

B. Analisis

1. Fungsi legislasi DPD berdasarkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 serta analisis ketentuan dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan sejak terjadinya amandemen Konstitusi dari Undang-Undang Dasar (UUD) 1945

³⁰Jawahir Thontowi, *Pancasila dalam Perspektif Hukum, Pandangan terhadap Ancaman The Lost Generation*. Yogyakarta: UII Press, 2016. hal.311.

³¹Hamdan Zoelva, *Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia*, dimuat dalam https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/#_ftn1, diakses tanggal 15 September 2022.

menjadi UUD NRI Tahun 1945. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengenai penyelenggaraan negara dilakukan dengan mempertegas kekuasaan dan wewenang lembaga negara berdasarkan fungsi penyelenggaraan negara yang dibangun dalam hubungan sistem *checks and balances* yang berimplikasi konstitusional pada sistem penyelenggaraan kekuasaan negara setelah perubahan.³² UUD NRI Tahun 1945 secara jelas telah mengatur sistem ketatanegaraan, membedakan cabang-cabang kekuasaan negara, dan mengatur lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional.³³ Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan sejumlah lembaga negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi (*constitutionally entrusted power*) maupun lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang (*legislative entrusted power*). Lembaga-lembaga negara yang memegang kekuasaan negara, bersifat konstitusional, maupun lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya tersebut

diikat satu sama lain oleh prinsip konstitusionalisme, prinsip *checks and balances*, prinsip integrasi, dan prinsip kemanfaatan bagi masyarakat, yang didasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan yuridis konstitusional dalam penyelenggaraan negara Indonesia. Perubahan sistem ketatanegaraan juga berimplikasi terhadap lembaga negara yang bersifat *constitutionally entrusted power*, di antaranya lembaga perwakilan, sebagaimana diatur dalam Bab II tentang MPR, Bab VII tentang DPR, dan Bab VIIA tentang DPD, yang ketentuan lebih lanjutnya diatur dengan undang-undang.

DPD dibentuk sebagai lembaga negara baru yang diberikan kewenangan oleh undang-undang dasar (*constitutionally entrusted power*) sejak Perubahan Ketiga UUD 1945 pada November 2001. Namun, lahirnya DPD secara *de facto* baru terjadi pada 1 Oktober 2004 ketika 128 anggota DPD untuk pertama kali terpilih dan dilantik, serta diambil sumpahnya di Gedung MPR/DPR RI.³⁴ Berdasarkan pada landasan konstitusional tersebut, DPD secara kelembagaan merupakan lembaga legislatif. Adapun alasan mendasar mengakomodasi keberadaan

³²Anna Triningsih, *Politik Hukum Kewenangan Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012*, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4 Nomor 3, Desember 2015, ISSN: 2089-9009.

³³Suhariyono, *Bahasa Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti 2021, hal. 152.

³⁴HRT Sri Soemantri M., *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015, hal. 225.

DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yaitu:³⁵

- a. memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional yang berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; dan
- c. mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Namun demikian, pengaturan DPD dalam UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi terbatas, fungsi pertimbangan terbatas, dan fungsi pengawasan terbatas. Hal ini berdasarkan pada Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan bahwa DPD:

- a. dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan

otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan

- c. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Kehadiran DPD ini menyebabkan MPR bertumpu pada dua pilar lembaga perwakilan, perwakilan politik melalui DPR dan perwakilan daerah melalui DPD, sehingga

³⁵MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta: Sekjen MPR RI, 2003, hal. 180.

mengubah struktur organisasi parlemen.³⁶ Hal ini tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Hal ini berbeda dengan sebelum perubahan UUD 1945 yang menganut prinsip supremasi parlemen. Pada saat itu, paham kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui pelembagaan MPR yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan rakyat Indonesia yang berdaulat melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) oleh DPR, perwakilan daerah (*regional representation*) oleh Utusan Daerah, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) oleh Utusan Golongan.

DPD sebagai lembaga negara diatur lebih lanjut dengan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU tentang MD3). Namun, terhadap undang-undang yang materi muatannya mengatur DPD pernah diajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi dan

sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, antara lain dengan:

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Dalam putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tersebut, MK mengabulkan sebagian permohonan DPD untuk membatalkan beberapa ketentuan dalam UU tentang MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang dinilai telah mereduksi kewenangan DPD dalam proses legislasi.³⁷ Putusan ini dengan tegas menyatakan Pasal 102 ayat (1) huruf a, huruf d, huruf e, dan huruf h, serta Pasal 147 UU No. 17 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini juga menyatakan Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (1) UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambah frasa "DPD". MK juga

³⁶Sirajudin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 125.

³⁷Fajar Laksono, Anna Triningsih, Ajie Ramdan, dan Indah Karmadaniah, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Volume 12 Nomor 3, September 2015.

menyatakan Pasal 143 ayat (5) UU tentang MD3 dianggap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa "... kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah." Hal serupa berlaku pula terhadap Pasal 144 UU tentang MD3 yang dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa "... dan kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah." Putusan MK ini menyebutkan pula bahwa Pasal 150 ayat (3) UU tentang MD3 berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai "DPD mengajukan Daftar Isian Masalah (DIM) atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

serta perimbangan keuangan pusat dan daerah." Berdasarkan amar putusan tersebut, MK melalui putusan ini dinilai telah mengembalikan kewenangan legislasi yang dimiliki DPD sebagaimana diatur dalam konstitusi. DPD berwenang untuk terlibat dan membahas RUU mulai dari tahap pengantar musyawarah, tahap pengajuan dan pembahasan DIM, dan tahap pendapat mini. Putusan MK ini juga berlaku bagi pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pengaturannya satu nafas dengan pasal-pasal dalam UU tentang MD3 yang dianulir MK tersebut.³⁸ Melalui putusan ini, MK telah menegaskan lima hal keterlibatan DPD dalam proses legislasi, yaitu:³⁹

- a. dalam mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden;
- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU;
- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU;
- d. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional; dan
- e. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR

³⁸*Ibid.*

³⁹Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Hal ini berarti bahwa berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 kedudukan dan kewenangan DPD dalam legislasi nasional, yaitu *pertama*, kedudukan DPD setara dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah, termasuk pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; *kedua*, kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU tetapi tidak ikut memberikan persetujuan terhadap pembicaraan tingkat I terhadap RUU menjadi UU dan DPD hanya memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU; dan *ketiga*, DPD ikut menyusun program legislasi nasional.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014

MK melalui putusan Nomor 79/PUU-XII/2014 tersebut mengabulkan permohonan uji materi terhadap Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU tentang MD3. Dalam Putusan Nomor 79/PUU-XII/2014, MK memberi tafsir inkonstitusional bersyarat Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), Pasal 277 ayat (1) UU tentang MD3, yaitu MK

mempertegas keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU dengan sebuah naskah akademik terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan kemandirian anggaran DPD. *Pertama*, Pasal 71 huruf c UU tentang MD3 dimaknai “membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.”

Selain itu, dalam pembahasan tersebut DPD diikutsertakan sebelum mengambil persetujuan bersama antara DPR dengan presiden. *Kedua*, Pasal 166 ayat (2) UU tentang MD3 dimaknai RUU yang dimaksud sebagaimana pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD pada pimpinan DPR dan presiden. *Ketiga*, Pasal 250 ayat (1) UU tentang MD3 dimaknai dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun

anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan disampaikan pada presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. *Keempat*, Pasal 277 ayat (1) UU tentang MD3 dimaknai RUU disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD pada pimpinan DPR dan presiden. Putusan ini berkaitan wewenang DPD dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. DPD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki kedudukan setara dengan DPR dan Presiden ketika mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun, hal ini kontradiktif dengan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.

Putusan ini juga memberikan kemandirian anggaran bagi DPD, agar DPD dapat bekerja maksimal harus didukung dengan ketersediaan anggaran yang cukup. Kebutuhan anggaran ini juga tidak dapat dilepaskan adanya perbedaan antara DPR dan DPD. Oleh karena itu, UU memberi kesempatan sama kepada DPR dan DPD secara mandiri untuk menyusun dan mengajukan anggaran lembaganya sesuai rencana kerjanya masing-masing, dengan tetap

memperhatikan dan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara sesuai pembahasan oleh Presiden bersama DPR. Hal ini disebabkan yang memiliki hak anggaran adalah DPR untuk dibahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan seluruh uraian yang disampaikan diatas maka dalam tulisan ini dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan legislasi DPD setelah adanya putusan MK adalah menempatkan kedudukan fungsi legislasi DPD yang cukup kuat bersama DPR dan Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945. MK mengabulkan sebagian pasal pengujian UU tentang MD3. Dalam putusan Nomor 79/PUU-XII/2014, MK memberikan tafsir inkonstitusional bersyarat pada Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU tentang MD3 ini. Yang pada intinya, MK mempertegas keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU dan terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam dan kemandirian anggaran DPD. Putusan tersebut memberikan mandat DPD untuk terlibat

lebih jauh dalam proses legislasi di Indonesia.

Sebelum adanya putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 pada Tahun 2012 MK telah mempertegas kewenangan DPD melalui putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang diajukan terhadap uji materiil UU tentang MD3. Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia dijelaskan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam undang-undang tersebut tahapan pembentukan undang-undang terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan. Kewenangan DPD dalam tahapan tersebut sangat yang terbatas yakni hanya dapat mengajukan usul rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan

hal tersebut harus dikoordinasikan oleh badan legislasi DPR agar menjadi usul DPR secara kelembagaan. Selain itu, dalam tahap pembahasan yang terdiri dari pembicaraan tingkat I dan II, DPD hanya diberikan kewenangan mengikuti proses pembahasan sampai pembicaraan tingkat I. Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, DPD memiliki kewenangan yang lebih luas secara kelembagaan. Hal ini ditunjukkan dengan diakuinya usul DPD sebagai usul kelembagaan tanpa harus dikoordinasi oleh badan legislasi DPR.

B. Saran

Perlunya penegasan dan penguatan fungsi legislasi DPD ketika amandemen UUD NRI Tahun 1945 dilakukan. Hal ini akan memberikan landasan konstitusi yang kuat dan jelas. Namun demikian menimbang amandemen konstitusi tidak mudah untuk dilakukan karena harus memenuhi beberapa mekanisme dan prosedur kontitusional yang membutuhkan banyak persyaratan dan juga waktu, maka upaya lain yang bisa dilakukan ketika akan melakukan perubahan ke-empat atas UU tentang MD3, paling tidak materi

muatan terkait fungsi legislasi DPD bisa diperkuat dan lebih diperjelas dengan memperhatikan putusan MK yang memberikan ketegasan kewenangan DPD dalam hal pengajuan dan pembahasan RUU.

Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Buku

AR, Suhariyono. *Bahasa Peraturan Perundang-Undangan dan Hukum*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2021.

Asshidiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Asshiddiqie, Jimly. dalam Sirajudin dan Winardi. *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.

- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Dovi, Suzzane. *Political Representation*. dalam Stanford Encyclopedia of Philosophy. Stanford University Press, 2011.
- Held, David. *Models of Democracy*. London UK: Polity Press, 1990.
- Maass, Arthur. *Area and Power, a Theory of Local Government*. Illionis: Glencoe, 1959.
- Mahfud MD, Moh. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2005.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*. Yogyakarta: FH UII Press, cet III, 2005.
- Manan, Bagir. dalam Sirajudin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015.
- MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta: Sekjend MPR RI, 2003.
- Pitkin, Hanna F. *The Concept Of Representation*. California: University Of California Press, 1967.
- PSHK. *Semua Harus Terwakili: Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: PSHK, 2000.
- Sanit, Arbi. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party System*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Sherlock, Stephen. *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation, and the Regions*. Australia: Centre for Democratic Intitutions Research School of Social Sciences. Australia: National University, 2005.
- Sri Soemantri, HRT. M., *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015.
- Suseno, Nuri. *Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*. Depok: Puskapol FISIP UI, 2013.
- Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*. Jakarta: Total Media, 2009.
- Thontowi, Jawahir. *Pancasila dalam Perspektif Hukum, Pandangan terhadap Ancaman "The Lost Generation"*. Yogyakarta: UII Press, 2016.
- Wheare, K.C. dalam I Dewa Gede Atmadja. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2012.
- Winardi, dan Sirajudin. *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.

Anna Triningsih, *Politik Hukum Kewenangan Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012*, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4 Nomor 3 Tahun 2015.

Fajar Laksono, Anna Triningsih, Ajie Ramdan, dan Indah Karmadaniah, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang*. Jurnal Konstitusi, Volume 12 Nomor 3 Tahun 2015.

Hamdan Zoelva, *Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia*, dimuat dalam https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sistem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/#_ftn1, diakses tanggal 15 September 2022

Bahan Tidak Diterbitkan

Petunjuk Teknis Standar Biaya Khusus, Kementerian Keuangan, Tahun 2009.

Bagir Manan, 2017, *Konstruksi Dewan Perwakilan Daerah Di Dalam UUD 1945*, disampaikan dalam diskusi pakar Tim RUU MD2.

Laman

A.S.S. Tambunan dalam Hamdan Zoelva, *Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia*, dimuat dalam https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/#_ftn1, diakses tanggal 15 September 2022.

**IMPLIKASI YURIDIS ATAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
30/PUU-XX/2022 TERHADAP UU NOMOR 39 TAHUN 1999 TENTANG HAK
ASASI MANUSIA PERIHAL JUMLAH ANGGOTA KOMISI HAK ASASI MANUSIA**

**(JURIDICAL IMPLICATIONS OF THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL
COURT NUMBER 30/PUU-XX/2022 ON LAW NUMBER 39 OF 1999 CONCERNING
HUMAN RIGHTS REGARDING THE NUMBER OF MEMBERS OF THE HUMAN
RIGHTS COMMISSION)**

Ernawati

Analisis Pemantauan Peraturan Perundang-undangan Legislatif
Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal DPR RI
Korespondensi: ernawati04@yahoo.com

Abstrak

Keberadaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) didasarkan pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU tentang Hak Asasi Manusia). Selama rentang waktu 43 tahun pendiriannya, penentuan jumlah keanggotaan Komnas HAM sebagai hasil akhir proses seleksi yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tidak pernah sesuai dengan amanat Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia menimbulkan ketidakpastian hukum dan multitafsir bagi penentuan jumlah anggota Komnas HAM terpilih dalam proses pelaksanaan seleksi calon anggota Komnas HAM. Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan Perkara Nomor 30/PUU-XX/2022 atas uji materiil Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia dengan amar putusannya mengabulkan permohonan Pemohon dan menyatakan kata “berjumlah” dalam Pasal 83 ayat (1), bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “berjumlah paling tinggi”. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis akibat hukum terhadap pasal yang dinyatakan Mahkamah Konstitusi sebagai inkonstitusional bersyarat dan menganalisis bentuk pengaturan jumlah anggota Komnas HAM dalam pelaksanaan proses seleksi calon anggota Komnas HAM pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Metode penulisan hukum normatif dengan spesifikasi penulisan deskriptif analitis. Hasil pembahasan menyimpulkan bahwa model Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *self-executing* dan perlu ditindaklanjuti dengan melakukan perubahan atas Undang-Undang. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi ini maka penentuan jumlah anggota Komnas HAM menjadi berkepastian hukum sehingga nantinya penentuan jumlah anggota Komnas HAM terpilih dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan situasi terkini Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Kata kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, Jumlah Anggota Komnas HAM, Implikasi Yuridis.

Abstract

The existence of the National Human Rights Commission (Komnas HAM) is based on Law Number 39 of 1999 concerning Human Rights (UU concerning Human Rights). During the span of 43 years of its establishment, the determination of the number of Komnas HAM members as the final result of the selection process conducted by the People's Legislative Assembly of the Republic of Indonesia has never been in accordance with the mandate of Article 83 paragraph (1) of the Law on Human Rights. Article 83 paragraph (1) of the Law on Human Rights creates legal uncertainty and multiple interpretations for determining the number of elected Komnas HAM members in the selection process for Komnas HAM member candidates. Based on this, the Constitutional Court decided on Case Number 30/PUU-XX/2022 on the judicial review of Article 83 paragraph (1) of the Law on Human Rights with a ruling granting the Petitioner's request and stating the word "total" in this Article, contrary to the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 and does not have binding legal force as long as it is not interpreted as "highest amount". This paper aims to analyze the legal consequences of an article declared by the Constitutional Court as conditionally unconstitutional and to analyze the form of regulation on the number of Komnas HAM members in the implementation of the selection process for Komnas HAM member candidates after the Constitutional Court's decision. The method of writing normative law with the specification of descriptive-analytical writing. The results of the discussion concluded that the Constitutional Court Decision model is self-executing, and needs to be followed up by making changes to the Law. With this Constitutional Court Decision, the determination of the number of Komnas HAM members becomes legal certainty so that later the determination of the number of elected Komnas HAM members can be adjusted according to needs and developments in the current situation of human rights in Indonesia.

Keywords: Decisions of the Constitutional Court, Number of Members of Komnas HAM, Juridical Implications.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU tentang Hak Asasi Manusia) disebutkan bahwa:

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.

Pada awalnya, Komnas HAM didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Namun sejak tahun 1999 keberadaan Komnas HAM didasarkan pada Undang-Undang, yakni UU tentang Hak Asasi Manusia. Dalam UU tentang Hak Asasi Manusia tersebut diatur mengenai keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan serta tugas dan wewenang Komnas HAM. Sejak didirikan pada tahun 1993, Komnas HAM telah mengalami enam kali periodisasi keanggotaan, yaitu pada tahun 1993-1998, 1998-2002, 2002-2007, 2007-2012, 2012-2017,

dan 2017-2022.¹ Pada 8 Februari 2022 yang lalu, Komnas HAM RI telah membuka pendaftaran untuk seleksi Calon Anggota Komnas HAM RI Periode tahun 2022-2027. Proses penjaringan dan seleksi Calon Anggota ini untuk memenuhi masa kerja Anggota Komnas HAM periode tahun 2017-2022 yang akan habis masa kerjanya pada November 2022.²

Hal tersebut memicu masyarakat untuk mengajukan *judicial review* terhadap Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia terkait pengaturan jumlah anggota Komnas HAM, yang kemudian ditindaklanjuti dengan melakukan permohonan *judicial review* terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia salah satunya terhadap Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia terkait pengaturan jumlah anggota Komnas HAM pada 11 Februari 2022.³ Adapun dalam ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU

¹Komnas HAM, *Tentang Komnas HAM*. dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id/index.php/about/1/tentang-komnas-ham.html>, diakses tanggal 11 September 2022.

²Komnas HAM, *Siaran Pers Nomor 02 Pansel*. dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id/files/202202-07-siaran-pers-nomor-02-pansel-.pdf>, diakses tanggal 11 September 2022.

³Andy Wiyanto, S.H., M.H., dkk, *File Permohonan*. dimuat dalam <https://www.mkri.id/public/filepermohonan>, diakses tanggal 10 September 2022.

tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa:

Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara.

Menurut Pemohon Ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia telah menciptakan situasi ketidakpastian hukum, yang diakibatkan munculnya ruang penafsiran yang beragam atas rumusannya. Proses seleksi anggota Komnas HAM, yang setiap periodenya tidak pernah tercapai jumlah 35 (tiga puluh lima) anggota, dan juga tidak pernah diperoleh jumlah yang sama setiap periodenya, sehingga menimbulkan terjadinya ketidakpastian dalam pemilihan. Jika dikaitkan dengan prinsip asas kepastian hukum, maka norma tersebut tidak dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang, norma tersebut menjadi tidak jelas, yang akhirnya menimbulkan multitafsir terhadap kepastian jumlah sebenarnya anggota Komnas HAM. Berdasarkan hal tersebut Pemohon menyatakan bahwa Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia beserta penjelasannya, bertentangan dengan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Anggota Komnas HAM berjumlah 9 (sembilan) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden”.⁴

Selanjutnya, pada 31 Mei 2022, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Materiil UU tentang Hak Asasi Manusia terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 30/PUU-XX/2022. Adapun amar putusannya adalah mengabulkan permohonan Pemohon dan menyatakan kata “berjumlah” dalam Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “berjumlah paling tinggi”.

⁴ *Ibid.*

Putusan Mahkamah Konstitusi ini tentunya mempunyai implikasi yuridis terhadap norma dalam UU tentang Hak Asasi Manusia. Putusan Mahkamah Konstitusi ini tidak hanya memiliki implikasi yuridis saja, namun dalam pengimplementasiannya juga berpotensi akan berdampak pada pelaksanaan proses seleksi calon anggota Komnas HAM ke depannya terutama dalam hal penentuan jumlah anggota Komnas HAM yang terpilih, mengingat perubahan dinamika situasi perkembangan hak asasi manusia di Indonesia yang kerap terjadi.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi yuridis atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia?
2. Bagaimanakah implementasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terkait pengaturan jumlah anggota Komnas

HAM dalam proses seleksi calon anggota Komnas HAM?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui:

1. Implikasi yuridis atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia
2. Implementasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terkait pengaturan jumlah anggota Komnas HAM dalam proses seleksi calon anggota Komnas HAM.

D. Metode Penulisan

Menurut Sugiyono, metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu cara ilmiah, data, tujuan dan kegunaan.⁵ Sedangkan menurut Darmadi, bahwa metode penelitian adalah suatu cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan

⁵Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2013, hal.2.

tujuan kegunaan tertentu. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan yaitu rasional, empiris, dan sistematis.⁶

Penulisan ini menerapkan pendekatan atau metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif merupakan metode penelitian yang mencakup penelitian terhadap asas-asas, sistematika, taraf sinkronisasi, sejarah, serta perbandingan hukum.⁷ Melalui metode tersebut akan dianalisis implikasi yuridis atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia dalam pelaksanaan seleksi calon anggota Komnas HAM terkait pengaturan jumlah anggota Komnas HAM. Penulisan ini menggunakan teknik memperoleh bahan-bahan hukum primer yang merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya yang mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari Peraturan Perundang-undangan yang terkait

dan putusan-putusan hakim.⁸ Selain itu juga menggunakan bahan hukum sekunder yang merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁹ Penggunaan metode ini diharapkan dapat menggambarkan dan menguraikan implikasi yuridis atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia dalam pelaksanaan seleksi calon anggota Komnas HAM terkait pengaturan jumlah anggota Komnas HAM.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia (HAM) dalam UU tentang Hak Asasi Manusia, didefinisikan sebagai:

seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta

⁶Hamid Darmadi, *Metode Penelitian Pendidikan dan Sosial*, Bandung: Alfabeta, 2013, hal.153.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Depok: UI Press, 2005, hal.51.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-8, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hal. 181.

⁹*Ibid*,hal.181.

perlindungan harkat dan martabat manusia.¹⁰

Bahwa manusia dianugerahi oleh Tuhan Yang Maha Esa akal budi dan nurani yang memberikan kepadanya kemampuan untuk membedakan yang baik dan yang buruk yang akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjalani kehidupannya. Dengan akal budi dan nurannya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Disamping itu, untuk mengimbangi kebebasan tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukannya.

Kebebasan dasar dan hak-hak dasar itulah yang disebut HAM yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak-hak ini tidak dapat diingkari. Peningkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, negara, pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa hak asasi

¹⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹¹

Pengaturan mengenai HAM juga telah ada sejak disahkannya Pancasila sebagai dasar pedoman negara Indonesia, meskipun secara tersirat. HAM dalam Pancasila menyangkut mengenai hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa dan hubungan manusia dengan manusia. Hal ini terkandung dalam nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila yang terdapat pada Pancasila.¹²

Secara etimologis, HAM merupakan terjemahan dari "*droits de l'home*" dalam bahasa Perancis, dan "*menselijke rechten*" dalam bahasa Belanda. HAM di dalam bahasa Inggris dikenal dengan empat istilah yaitu *human rights*; *fundamental rights*; *citizen's rights*; dan *collective rights*. Secara definitif, hak merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman berperilaku, melindungi kebebasan, kekebalan serta menjamin

¹¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

¹² Bambang Heri Supriyanto, *Penegakan Hukum mengenai Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Positif di Indonesia*, Jurnal Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial, Vol.2, No.3, Maret 2014.hal.156

adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya.¹³

Pengertian HAM juga terdapat dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III) yang dituangkan kedalam bentuk sebanyak 30 (tiga puluh) Pasal.¹⁴ Adapun yang paling mendasar terdapat dalam Pasal 1 DUHAM yang menyatakan bahwa semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama, mereka dikaruniai akal dan hati nurani dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam persaudaraan.¹⁵

Dalam hukum HAM pemangku kewajiban HAM sepenuhnya adalah negara, dalam hal ini adalah pemerintah. Semua penjelasan dalam DUHAM menyatakan bahwa perwujudan HAM sepenuhnya adalah kewajiban Negara. Dalam hal ini, negara memiliki tiga kewajiban, antara lain negara harus menjalankan

kewajiban pemenuhan HAM dalam bentuk antara lain penghormatan (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*).¹⁶

2. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Sejak tahun 1999 keberadaan Komnas HAM didasarkan pada UU tentang Hak Asasi Manusia. Selanjutnya pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sebagai lembaga mandiri yang mempunyai fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia juga terdapat dalam penjelasan UU tentang Hak Asasi Manusia.

Adapun fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab Komnas HAM untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia terurai secara jelas dalam Pasal 89 ayat (1) hingga ayat (4) UU tentang Hak Asasi Manusia. Disamping kewenangan yang terdapat dalam UU tentang Hak Asasi Manusia, Komnas HAM juga memiliki

¹³ Tim ICCE Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta : Prenada Media, 2003, hal. 199.

¹⁴Komnas HAM, *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, dimuat dalam <https://komnasham.go.id/deklarasi-universal-hak-asasi-manusia>, diakses tanggal 12 September 2022.

¹⁵ Komnas HAM, *HAM Penyandang Disabilitas*, Jakarta: Komnas HAM, 2016, hal.28

¹⁶ Imdadun Rahmat, *Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*, Jurnal HAM, Vol XI, 2014, hal.14.

kewenangan dalam melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia). Berdasarkan UU tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komnas HAM adalah lembaga yang berwenang menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Dalam melakukan penyelidikan ini Komnas HAM dapat membentuk tim *ad hoc* yang terdiri atas Komisi Hak Asasi Manusia dan unsur masyarakat.

Selanjutnya, Komnas HAM berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (UU tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis), mendapatkan tambahan kewenangan berupa pengawasan. Dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, secara jelas menyebutkan bahwa pengawasan terhadap segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis dilakukan oleh Komnas HAM. Sedangkan dalam ayat (2) dijelaskan bahwa pengawasan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan

oleh Komnas HAM dengan maksud untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah yang dilakukan secara berkala atau insidental dengan cara memantau, mencari fakta, menilai guna mencari dan menemukan ada tidaknya diskriminasi ras dan etnis yang ditindaklanjuti dengan rekomendasi.

Selain itu tujuan dari berdirinya Komnas HAM terdapat dalam Pasal 75 UU tentang Hak Asasi Manusia, yakni:

1. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan Piagam PBB serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.
2. Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Komnas HAM juga memiliki alat kelengkapan yang terdiri atas Sidang Paripurna dan Subkomisi. Disamping itu, Komnas HAM mempunyai Sekretariat Jenderal sebagai unsur pelayanan.

Dalam tatanan organisasi Komnas

HAM, Sidang Paripurna adalah pemegang kekuasaan tertinggi di Komnas HAM, yang terdiri atas seluruh anggota Komnas HAM. Sidang Paripurna menetapkan Tata Tertib, Program Kerja dan Mekanisme Kerja Komnas HAM.

Sesuai amanat UU tentang Hak Asasi Manusia, Komnas HAM saat ini memiliki 2 (dua) Sub Komisi sebagai berikut:

- Subkomisi Pemajuan HAM, yang terdiri atas fungsi Pengkajian dan Penelitian dan fungsi Penyuluhan; dan
- Subkomisi Penegakan HAM, yang terdiri atas fungsi pemantauan/penyelidikan dan fungsi mediasi.

Dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang guna mencapai tujuannya Komnas HAM menggunakan acuan instrumen-instrumen yang berkaitan dengan HAM, baik nasional maupun internasional.¹⁷

3. Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Menurut Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, definisi Anggota Komnas HAM yang selanjutnya disebut anggota adalah orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Pemilihan dan penentuan calon Anggota Komnas HAM sendiri dilakukan oleh sebuah Panitia Seleksi yang dibentuk dan ditetapkan oleh Sidang Paripurna Komnas HAM.

Adapun anggota Komnas HAM dalam menjalankan tugasnya memiliki kewajiban sebagai berikut:

1. untuk menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Keputusan Sidang Paripurna serta Tata Tertib Komnas HAM;
2. meningkatkan profesionalisme secara terus-menerus serta berdedikasi dan berintegritas tinggi, berpartisipasi secara aktif dan sungguh-sungguh untuk tercapainya tujuan Komnas HAM;
3. menjaga kerahasiaan keterangan yang karena sifatnya merupakan rahasia Komnas HAM yang

¹⁷Komnas HAM, *Tentang Komnas HAM*, dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id/index.php/about/1/tentang-komnas-ham.html>, diakses tanggal 14 September 2022.

diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai Anggota;

4. menjaga martabat, reputasi, kemandirian, dan kredibilitas Komnas HAM, bekerja penuh waktu dan seoptimal mungkin bagi pelaksanaan tugas pokok, fungsi, dan wewenang Komnas HAM.¹⁸

Anggota Komnas HAM terpilih yang merupakan hasil dari proses seleksi calon anggota Komnas HAM yang dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dan akan mengemban jabatan sebagai anggota Komnas HAM selama perodesasi lima tahunan. Anggota Komnas HAM terpilih ini merupakan garda terdepan yang berperan dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang Komnas HAM dalam memberikan jaminan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Oleh karena itu anggota Komnas HAM terpilih diharapkan mampu melaksanakan amanat UU tentang Hak Asasi Manusia secara optimal sehingga memberi kepastian hukum dalam terjaminnya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan

¹⁸ Pasal 17 ayat (1) Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

pemenuhan hak asasi manusia masyarakat Indonesia tanpa diskriminasi.

4. Putusan Hakim

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang diberi wewenang itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Putusan itu dituntut untuk suatu keadilan dan yang dipentingkan dan menentukan adalah fakta atau peristiwanya, peraturan hukum adalah suatu alat. Dalam putusan hakim yang perlu diperhatikan adalah pertimbangan hukumnya sehingga mempunyai alasan yang objektif dan memiliki kekuatan hukum agar putusan tersebut tidak dapat diubah lagi.¹⁹

Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa asas hukum yang terkait dengan putusan hakim salah satunya adalah *res judicata pro veritate habetur*, yang berarti apa yang diputus hakim harus dianggap benar. Jika saksi palsu diajukan dan hakim memutus perkaranya berdasarkan saksi palsu tersebut,

¹⁹ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Cetakan Ke-2, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 286.

kelas putusannya tidak berdasarkan kesaksian yang benar, tetapi harus dianggap benar, sampai memperoleh kekuatan hukum yang tetap atau diputus lain oleh pengadilan yang lebih tinggi (kalau dimintakan banding atau kasasi).²⁰

Sedang menurut Lilik Mulyadi bahwa dengan berlandaskan pada visi teoritik dan praktik maka putusan pengadilan itu merupakan "Putusan yang diucapkan oleh hakim karena jabatannya dalam persidangan perkara pidana yang terbuka untuk umum setelah melakukan proses dan prosedural hukum acara pidana pada umumnya, yang berisikan amar pemidanaan atau bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum dibuat secara tertulis dengan tujuan untuk menyelesaikan perkara.

Putusan hakim yang merupakan putusan pengadilan juga terdapat pada Bab 1 Pasal 1 Angka 11 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, disebutkan bahwa putusan pengadilan sebagai pernyataan hakim yang diucapkan dalam sidang pengadilan terbuka, yang dapat berupa pemidanaan atau bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum

²⁰Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2006, hal. 9.

dalam hal serta merta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.²¹

5. Mahkamah Konstitusi

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Selanjutnya dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berfungsi melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.²²

Mahkamah Konstitusi memegang peranan penting dalam negara yang mengusung tema demokrasi. Ketat dengan perspektif perimbangan kekuasaan (*check and balances*), lembaga ini dibentuk untuk menafsirkan konstitusi. Di Indonesia, kehadirannya mempunyai makna

²¹ Lilik Mulyadi, *Seraut Wajah Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana Indonesia; Perspektif, Teoritis, Praktik, Teknik Membuat dan Permasalahannya*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hal.129.

²² Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

penting bagi munculnya konsep pergeseran kekuasaan. Pasca bergesernya kekuasaan dari eksekutif ke legislatif, ternyata bukan lembaga yudikatif yang memainkan perannya, melainkan Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan tugas dan fungsinya, lembaga ini mampu memberikan interpretasi yuridis atas keberadaan undang-undang yang dianggap masyarakat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.²³

6. Implikasi Yuridis

Definisi akibat hukum menurut kamus hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum. Akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum.²⁴ Sedang menurut R. Soeroso berpendapat bahwa:

Akibat hukum juga dapat diartikan sebagai segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah

²³ Puguh Windrawan, *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy*, Jurnal Konstitusi Vol.9 No.4, Desember 2012.hal 613.

²⁴ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hal. 86.

ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum. Akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh suatu peristiwa hukum, yang dapat berwujud:

- a. lahir, berubah atau lenyapnya suatu keadaan hukum.
- b. lahir, berubah atau lenyapnya suatu hubungan hukum antara dua atau lebih subjek hukum, dimana hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain.
- c. lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum.²⁵

Akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian terhadap undang-undang diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (UU tentang Mahkamah Konstitusi), yang pada intinya menyatakan undang-undang yang diuji tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan ini juga berarti bahwa putusan hakim Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum

²⁵ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hal.295.

mengikat tidak boleh berlaku surut²⁶. Jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang telah diuji, maka Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada DPR RI atau Presiden untuk segera menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat secara normatif dapat dibagi atas 2 (dua) bagian, yaitu akibat hukum dalam makna positif dan akibat hukum dalam makna negatif. Dalam makna positif terdapat dua akibat. Pertama, Putusan Mahkamah Konstitusi mendorong terjadinya proses politik. Suatu undang-undang yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, telah mendorong terjadinya proses politik di parlemen untuk mengubah undang-undang tersebut. Kedua, putusan Mahkamah Konstitusi mengakhiri sebuah sengketa hukum. Dengan adanya pengajuan perkara yang diminta untuk diputus Mahkamah Konstitusi, berdasarkan karakteristik putusannya yang bersifat final dan mengikat, telah

²⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Konstitusi Pres, 2010, hal. 218.

mengakhiri suatu sengketa hukum.²⁷ Terdapat juga dua akibat hukum dalam makna negatif. Pertama, putusan Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan sebuah undang-undang hasil produk politik, yang dihasilkan melalui mekanisme politik di parlemen yang notabene dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum yang demokratis. Kedua, putusan Mahkamah dapat mengakibatkan rasa keadilan bagi pihak yang dirugikan dengan adanya putusan tersebut, sebagai akibat sifat final dari putusan tersebut yang menutup ruang baginya untuk melakukan upaya hukum dalam rangka mewujudkan rasa keadilan hukumnya.²⁸

B. Analisis

1. Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia

Menurut Sudikno Mertokusumo putusan hakim diartikan sebagai suatu pernyataan oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan

²⁷Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015, hal. 165.

²⁸ *Ibid*, hal. 166.

dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Bukan hanya diucapkan saja yang disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh hakim di persidangan. Sebab sebuah konsep putusan tidak mempunyai kekuatan sebagai putusan sebelum diucapkan di persidangan oleh hakim. Putusan yang diucapkan di persidangan tidak boleh berbeda dengan yang tertulis.²⁹

Dengan merujuk pendapat di atas, dapatlah dikatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan refleksi pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang oleh UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang untuk memutuskan sengketa yang diajukan oleh para pemohon yang merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan akibat berlakunya suatu undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu putusan atas suatu permohonan dari

²⁹Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia; Upaya-Upaya Membangun Kesadaran dan Pemahaman kepada Publik akan Hak-Hak Konstitusionalnya yang dapat Diperjuangkan dan Dipertahankan melalui Mahkamah Konstitusi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hal. 117.

pemohon/para pemohon yang dimohonkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa, diadili dan diputus oleh para hakim konstitusi untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum.³⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi terutama dalam pengujian undang-undang kebanyakan jenisnya adalah bersifat *declaratoir constitutief*. Artinya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative legislature*.³¹

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pengaturan mengenai kata “berjumlah” 35 (tiga puluh lima) orang tersebut menjadi tidak berkepastian hukum, sebab secara harfiah makna kata “berjumlah” mempunyai sifat imperatif yang harus dipenuhi. Sementara fakta bahwa selama ini anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang tersebut tidak pernah dipenuhi dan hal tersebut dianggap pembenaran,

³⁰Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hal. 147.

³¹*Ibid*, hal. 212.

maka hal ini justru semakin menimbulkan ketidakpastian hukum.

Padahal norma Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia mengatur secara imperatif anggota Komnas HAM karena menggunakan kata “berjumlah” bukan frasa “paling tinggi” 35 (tiga puluh lima) orang, namun faktanya ketentuan kata “berjumlah” yang menunjukkan sifat imperatif tidak pernah terpenuhi. Terlepas dari, apakah norma imperatif ini tidak dipenuhi karena tidak banyak calon yang memenuhi syarat, atau memang menjadi kebijakan Komnas HAM yang mengusulkannya, untuk dapat memberi kepastian hukum yang adil, maka norma Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia seharusnya tidak bersifat imperatif, namun bersifat fakultatif, sehingga ketika tidak dapat terpenuhi tidak melanggar norma imperatif tersebut. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, untuk memberi kepastian hukum maka kata “berjumlah” dalam Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia dimaknai sebagai “berjumlah paling tinggi”. Dengan demikian, jika dalam pelaksanaannya Komnas HAM hanya beranggotakan 7 (tujuh) orang atau 9 (sembilan) orang

sebagaimana yang dimohonkan Pemohon, tidaklah melanggar norma undang-undang. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi mengabulkan dalil permohonan Pemohon dengan menyatakan bahwa kata “berjumlah” dalam Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “berjumlah paling tinggi”.³²

Dari uraian di atas maka Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi telah menciptakan suatu norma baru melalui putusan inkonstitusional bersyarat terhadap Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia. Model putusan inkonstitusional bersyarat berarti bahwa pasal yang dimohonkan pengujian tersebut adalah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat jika syarat yang ditetapkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi. Dengan demikian, implikasi yuridis

³² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022, hal.53.

atau akibat hukum yang ditimbulkan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 adalah bahwa Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia akan menjadi konstitusional apabila syarat yang ditetapkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya dipenuhi oleh *addresaat* dari putusan tersebut. Adapun syarat yang ditetapkan untuk ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia adalah ketentuan tersebut harus dimaknai dengan:

“Anggota Komnas HAM berjumlah paling tinggi 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara.”

Model putusan inkonstitusional bersyarat pada dasarnya merupakan model putusan yang secara hukum tidak membatalkan dan menyatakan tidak berlaku suatu norma, akan tetapi model putusan tersebut memuat atau mengandung adanya penafsiran (*interpretative decision*) terhadap suatu materi ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang.

Melalui Putusan Nomor 30/PUU-XX/2022, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi merumuskan norma baru yang didasarkan pada suatu keadaan tertentu yang dianggap mendesak untuk segera dilaksanakan. Jika Putusan tersebut hanya menyatakan ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tanpa adanya norma baru yang ditafsirkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, maka akan timbul kekosongan norma. Sementara ketentuan Pasal *a quo* telah tidak diimplementasikan selama rentang waktu 43 (empat puluh tiga) tahun, sehingga terjadi ketidakpastian hukum sebab secara harfiah makna kata “berjumlah” mempunyai sifat imperatif yang harus dipenuhi.

Oleh karena itu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 perlu ditindaklanjuti dan dievaluasi oleh pembentuk undang-undang yang dalam hal ini oleh DPR RI dengan fungsi legislasinya. Mengingat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), Pasal 10 menyebutkan bahwa “*Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi salah satunya tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dilakukan oleh DPR atau Presiden.*”³³

Berdasarkan ketentuan diatas, DPR RI sebagai *positive legislator* yang memiliki wewenang untuk membuat norma baru/undang-undang, harus menindaklanjuti hasil putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia dalam Putusan Nomor 30/PUU-XX/2022 yang telah membatalkan secara inkonstitusional bersyarat. Tindak lanjut dari DPR RI tersebut diperlukan mengingat selain melaksanakan ketentuan dalam Pasal 10 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga dikarenakan pemaknaan yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi dengan memberikan norma baru dalam mengartikan rumusan Pasal 83

³³ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia pada dasarnya hanya bersifat sementara. Selain menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi, DPR RI juga perlu melakukan evaluasi terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia khususnya terkait pengaturan jumlah anggota Komnas HAM dikaitkan dengan efektifitas kerja-kerja kelembagaan Komnas HAM. Hal ini bertujuan untuk membangun Komnas HAM sebagai lembaga mandiri yang kedepannya dapat berfungsi lebih efektif dalam menjalankan peran dan tugasnya dalam memberikan jaminan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia kepada masyarakat di Indonesia.

2. Implementasi Ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia dalam Proses Seleksi Calon Anggota Komnas HAM

Anggota Komnas HAM adalah pelaksana dari Negara yang mempunyai kewenangan dalam memenuhi kewajiban Negara untuk memajukan HAM, sehingga anggota Komnas HAM mempunyai posisi strategis yang turut menentukan perkembangan dan kemajuan HAM di

Indonesia. Berdasarkan hal tersebut proses seleksi calon anggota Komnas HAM ini menjadi penting, dimana anggota Komnas HAM terpilih ini diharapkan memiliki pengetahuan, komitmen dan konsistensi terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia di Indonesia. Dalam UU tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 83 ayat (1) terdapat pengaturan terhadap jumlah anggota Komnas HAM, disebutkan bahwa anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara.

Proses seleksi calon anggota Komnas HAM sendiri telah diatur mekanismenya dalam Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Komisi Nasional Hak Asasi Manusia pada Pasal 12 hingga Pasal 16. Dalam Peraturan tersebut diatur bahwa Panitia Seleksi dibentuk paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya masa jabatan Anggota Komnas HAM. Susunan keanggotaan, persyaratan, dan jumlah Anggota Panitia Seleksi ditetapkan pada Sidang

Paripurna Komnas HAM. Anggota Komnas HAM tidak dapat menjadi Anggota Panitia Seleksi. Panitia Seleksi dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen, transparan, akuntabel, dan profesional. Panitia Seleksi dalam melaksanakan tugasnya memberi laporan pada Sidang Paripurna Komnas HAM.

Pimpinan Komnas HAM berwenang melakukan pengawasan terhadap perkembangan proses seleksi calon Anggota Komnas HAM yang diselenggarakan oleh Panitia Seleksi. Dalam proses seleksi, pimpinan Komnas HAM tidak boleh mengurangi kebebasan, netralitas, objektivitas, dan independensi Panitia Seleksi. Panitia seleksi yang bertugas dalam menetapkan syarat-syarat dan tata cara seleksi calon Anggota Komnas HAM melaksanakan tugasnya dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Selanjutnya syarat-syarat dan tata cara seleksi calon Anggota Komnas HAM ditetapkan pada Sidang Paripurna. Dalam proses pelaksanaan seleksi pemilihan anggota Komnas HAM maka Panitia Seleksi memiliki tugas untuk menetapkan persyaratan calon Anggota Komnas HAM, mengikutsertakan partisipasi dan

masukannya masyarakat dalam setiap tahapan proses seleksi calon Anggota Komnas HAM, antara lain meliputi mengumumkan pendaftaran calon Anggota Komnas HAM melalui media massa (nasional dan daerah) guna memberi kesempatan secara terbuka kepada setiap orang yang memenuhi persyaratan untuk mendaftar sebagai calon Anggota Komnas HAM sesuai dengan batas waktu yang telah ditentukan, mengumumkan nama-nama calon Anggota Komnas HAM yang telah mendaftar dan memenuhi persyaratan administrasi melalui media massa untuk memperoleh masukan dan tanggapan dari masyarakat mengenai rekam jejak calon Anggota Komnas HAM.

Selanjutnya panitia seleksi memilih dan menetapkan calon terpilih paling banyak 2 (dua) kali lipat dari jumlah orang yang akan diusulkan oleh Sidang Paripurna Komnas HAM kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dan melaporkan setiap tahapan dari hasil akhir pelaksanaan tugas panitia seleksi pada Sidang Paripurna Komnas HAM. Jumlah calon Anggota Komnas HAM ditetapkan oleh Sidang Paripurna Komnas HAM berdasarkan peraturan perundang-

undangan. Sidang Paripurna hanya dihadiri oleh anggota yang tidak mencalonkan diri. Anggota Komnas HAM yang mengikuti proses seleksi anggota Komnas HAM tidak menghadiri sidang paripurna. Calon Anggota Komnas HAM yang disahkan oleh Sidang Paripurna selanjutnya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah putusan Sidang Paripurna.

Namun dalam implementasinya selama ini, ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia tidak pernah dijalankan sebagaimana mestinya. Secara faktual jumlah anggota Komnas HAM tidak pernah penuh terisi hingga 35 (tiga puluh lima) orang dan jumlahnya pun tidak pernah sama. Sebagai contoh, pada periode 2002-2007 berjumlah 23 orang anggota, pada periode 2007-2012 berjumlah 11 orang dan pada periode 2017-2022 hanya berjumlah 7 orang. Hal ini berbeda dengan jumlah anggota dalam komisi-komisi negara lainnya yang jumlahnya tetap dan selalu sama, seperti Komisi Pemilihan Umum yang anggotanya berjumlah 7 (tujuh) orang, Otoritas Jasa Keuangan yang anggotanya

berjumlah 7 (tujuh) orang, Komisi Pemberantasan Korupsi yang anggotanya berjumlah 5 (lima) orang, Badan Pengawas Pemilihan Umum yang anggotanya berjumlah 5 (lima) orang, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban anggotanya berjumlah 7 (tujuh) orang, Komisi Perlindungan Anak Indonesia anggotanya berjumlah 9 (sembilan) orang, atau Komisi Pengawas Persaingan Usaha anggotanya berjumlah 9 (sembilan) orang. Demikian pula jika dibandingkan dengan badan-badan lain yang memiliki *constitutional importance*, seperti Komisi Yudisial anggotanya hanya 7 (tujuh) orang.

Selama ini jumlah calon Anggota Komnas HAM ditetapkan oleh Sidang Paripurna Komnas HAM dengan menafsirkan amanat pada Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia, sehingga setiap perodesasi ketetapan Sidang Paripurna Komnas HAM dalam penentuan jumlah anggota Komnas HAM yang akan terpilih nantinya selalu berbeda, berdasarkan kepada keputusan bersama yang diambil oleh para anggota Komnas HAM yang mengikuti Sidang Paripurna Komnas HAM, dengan mempertimbangkan rasionalitas antara jumlah anggota

Komnas HAM yang terpilih dengan kesesuaian kebutuhan dalam pelaksanaan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Bahwa rasionalitas dalam penentuan besarnya jumlah anggota ini menjadi sangat penting dalam rangka mengefektifkan kerja Komnas HAM itu sendiri dalam kaitannya sebagai sebuah lembaga negara. Jika diikuti perkembangan awal dibentuknya, jumlah anggota Komnas HAM pada awal pembentukannya memang termasuk banyak. Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Keppres 50/1993 pada intinya menyatakan Komisi Paripurna yang diisi oleh tokoh-tokoh nasional sebagai unsur Komnas HAM terdiri dari 25 (dua puluh lima) anggota. Namun pengaturan mengenai jumlah anggota Komnas HAM justru semakin bertambah saat diatur dalam UU tentang Hak Asasi Manusia. Penambahan jumlah anggota Komnas HAM dalam UU tentang Hak Asasi Manusia merupakan refleksi dari upaya menghadapi berbagai tuntutan perlindungan HAM yang semakin meningkat di era reformasi. Penambahan jumlah anggota Komnas HAM juga seringkali dikaitkan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk

Indonesia yang dinilai membutuhkan banyak anggota untuk menyelesaikan berbagai masalah HAM. Namun demikian, meski adanya pengaturan jumlah anggota Komnas HAM yang menggunakan kata “berjumlah” 35 (tiga puluh lima) orang, tetapi secara faktual jumlah anggota Komnas HAM tidak pernah penuh terisi hingga 35 (tiga puluh lima) orang.³⁴

Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 memberikan warna baru bagi implementasi proses seleksi calon anggota Komnas HAM yang nantinya menghasilkan ketentuan baru bagi jumlah anggota Komnas HAM. Hal ini akan memberi kepastian hukum tidak hanya bagi calon anggota Komnas HAM itu sendiri namun juga menjadi pedoman bagi ketetapan Sidang Paripurna Komnas HAM di setiap perodesasi pemilihan calon anggota Komnas HAM untuk penentuan jumlah anggota Komnas HAM yang akan terpilih. Sehingga nantinya Sidang Paripurna Komnas HAM dapat menentukan jumlah anggota Komnas HAM terpilih berdasarkan tingkat kebutuhan dan perkembangan situasi

terkini Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Dengan pelaksanaan penentuan jumlah anggota Komnas HAM yang sesuai dengan amanat Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia, maka hal ini akan menumbuhkan peningkatan kepercayaan publik terhadap kerja Komnas HAM dalam melaksanakan peran dan fungsi Komnas HAM sebagai lembaga Negara yang memiliki kewenangan untuk menjamin perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Selama rentang waktu 43 (empat puluh tiga) tahun sejak di sahkannya UU tentang Hak Asasi Manusia, ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU tentang Hak Asasi Manusia tidak pernah diimplementasikan sehingga telah menciptakan situasi ketidakpastian hukum, yang diakibatkan munculnya ruang penafsiran yang beragam atas rumusannya. Melalui Putusan Nomor 30/PUU-XX/2022 terhadap Pasal 83 ayat (1) tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022, hal.52.

merumuskan norma baru yang didasarkan pada suatu keadaan tertentu yang dianggap mendesak untuk segera dilaksanakan. Tanpa adanya norma baru dari Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, maka akan timbul kekosongan norma.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 memberikan warna baru bagi implementasi proses seleksi calon anggota Komnas HAM yang nantinya menghasilkan ketentuan baru bagi jumlah anggota Komnas HAM. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022, maka penentuan jumlah anggota Komnas HAM yang semula multitafsir menjadi berkepastian hukum. Putusan ini juga dapat digunakan sebagai landasan pembuatan pedoman baku bagi pelaksanaan proses seleksi calon anggota Komnas HAM di masa yang akan datang, sehingga nantinya penentuan jumlah anggota Komnas HAM terpilih disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan situasi terkini Hak Asasi

Manusia di Indonesia.

B. Saran

1. DPR RI sesuai kewenangan yang dimilikinya perlu untuk melakukan perubahan terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia khususnya terhadap bunyi ketentuan Pasal 83 ayat (1) dengan menambahkan norma "***Paling Tinggi***". Perubahan terhadap UU tentang Hak Asasi Manusia dituangkan dalam rencana perubahan UU tentang Hak Asasi Manusia, baik dalam daftar kumulatif terbuka maupun dalam prolegnas prioritas tahunan.
2. Diperlukan adanya penyesuaian dan perubahan dari Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sebagai peraturan pelaksana dari amanat UU tentang Hak Asasi Manusia yang juga merupakan pedoman baku terutama dalam materi mekanisme seleksi calon anggota Komnas HAM khususnya untuk penentuan jumlah anggota Komnas HAM terpilih, sehingga dikemudian hari dalam

implementasinya tidak multitafsir dan memberikan jaminan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Buku

Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.

Darmadi, Hamid, *Metode Penelitian Pendidikan dan Sosial*, Bandung: Alfabeta, 2013.

Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Hamzah, Andi, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Cetakan Ke-2, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-8, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.

Mulyadi, Lilik, *Seraut Wajah Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana Indonesia; Perspektif, Teoritis, Praktik, Teknik Membuat dan Permasalahannya*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sinar Konstitusi Pres, 2010.

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

Soeroso, R, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005.

Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2013,

Sutiyoso, Bambang, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia; Upaya-Upaya Membangun Kesadaran dan Pemahaman kepada Publik akan Hak-Hak Konstitusionalnya yang dapat Diperjuangkan dan Dipertahankan melalui Mahkamah Konstitusi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Tim ICCE, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta : Prenada Media, 2003.

Tim Komnas HAM, *HAM Penyandang Disabilitas*, Jakarta: Komnas HAM, 2016.

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2006.

Jurnal

Bambang Heri Supriyanto, *Penegakan Hukum mengenai Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Positif di Indonesia*, Jurnal Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial, Vol.2, No.3, Maret 2014.

Imdadun Rahmat, *Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*, Jurnal HAM, Vol XI, 2014.

Puguh Windrawan, *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy*, Jurnal Konstitusi Vol.9 No.4, Desember 2012.

Laman

Komnas HAM, *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, dimuat dalam [https://komnasham.go.id/dekl- arasi-universal-hak asasi manusia](https://komnasham.go.id/dekl- arasi-universal-hak-asasi-manusia), diakses tanggal 12 September 2022.

Andy Wiyanto, S.H., M.H, dkk, *File Permohonan*, dimuat dalam <https://www.mkri.id/public/fil- epermohonan>, diakses tanggal 10 September 2022.

Komnas HAM, *Siaran Pers Nomor 02 Pansel*. dimuat dalam [https://www.komnasham.go.id /files/20220207-siaran-pers nomor-02-pansel-.pdf](https://www.komnasham.go.id/ files/20220207-siaran-pers- nomor-02-pansel-.pdf), diakses tanggal 11 September 2022.

Komnas HAM, *Tentang Komnas HAM*, dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id /index.php/about/1/tentang- komnas-ham.html>, diakses tanggal 14 September 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 (termasuk daftar pustaka).
- 5) Penulisan menggunakan bahasa Indonesia baku, lugas, sederhana dan mudah dipahami serta tidak mengandung makna ganda.
- 6) Pokok pembahasan atau judul penulisan berupa kalimat singkat dan jelas dengan kata atau frasa kunci yang mencerminkan tulisan.
- 7) Redaksi berhak mengubah teknik penulisan (redaksional) tanpa mengubah arti.
- 8) Redaksi dapat mengusulkan perubahan substansi.
- 9) Cara penulisan penyingkatan:
 - a. Singkatan untuk nama undang-undang, UU tentang nama singkat/sebutan undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) atau Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU tentang Nakeswan).
 - b. Singkatan untuk nama undang-undang yang terlalu panjang termasuk undang-undang perubahan, singkatan dengan menyebut nomor undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU No.10 Tahun 2016).
 - c. Singkatan untuk peraturan pelaksana, singkatan dengan menyebut nomor peraturan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (PP No.11 Tahun 2016).
 - d. Konsistensi penyingkatan dalam seluruh penulisan.
 - e. Penyingkatan peraturan perundang-undangan dimulai di batang tubuh tulisan.
- 10) Penulisan kutipan langsung mulai dari 4 (empat) baris ke atas, ditulis menjorok ke dalam, satu ketuk, spasi 1 (satu), dan ukuran huruf 12 (dua belas).

Contoh:

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.
- 11) Penulisan kutipan langsung kurang dari 4 (empat) baris, ditulis langsung (tidak menjorok), ditulis miring, diawali dan diakhiri dengan tanda kutip.

Contoh:

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.*"

- 12) Pengiriman naskah dilengkapi dengan alamat *e-mail* untuk korespondensi. Alamat *e-mail* korespondensi penulis harus sesuai dengan *e-mail* yang digunakan untuk mengirim naskah dan harus *e-mail* pemilik naskah.
- 13) Metode penulisan disesuaikan dengan tulisan ilmiah dan ejaan Bahasa Indonesia yang disempurnakan yang secara garis besar sebagai berikut:
 - 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

Jabatan
Instansi

*Korespondensi: *e-mail*

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. 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). Abstrak disertai dengan Kata kunci: minimal tiga kata dan maksimal lima kata terpenting dalam makalah (Bookman Old Style 10, spasi tunggal).

Contoh:

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

- g. Contoh penulisan nama, jabatan, instansi, dan korespondensi:

Rangga Leksana
Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian
Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: rangga@gmail.com

- h. 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 Pemd*, 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://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang--sh->, diakses tanggal 27 Januari 2014.

Contoh:

⁴John Ferry Situmeang, *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang--sh->, diakses tanggal 27 Januari 2014.

- 14) Isi, materi, dan susbtansi tulisan merupakan tanggung jawab penulis.
- 15) Setiap naskah bebas menggunakan referensi dari buku dan jurnal dari tahun berapapun akan tetapi setiap naskah wajib menggunakan minimal 10 referensi dari **buku dan jurnal**, baik cetak maupun *online* dengan ketentuan menggunakan pustaka terbitan 10 tahun terakhir (minimal tahun 2012) yang digunakan sebagai sumber kutipan di *footnote* dan daftar pustaka.
- 16) Daftar pustaka ditulis menjorok 1 (satu) ketuk pada baris ke 2 (dua), huruf Bookman Old Style, ukuran 12 (dua belas), dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

Peraturan Perundang-undangan

Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Putusan Pengadilan

Contoh:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Buku

Nama Penulis/Pengarang (jika nama terdiri dari dua kata atau lebih, nama belakang diletakkan di depan). *Judul Buku*. Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.

Jurnal

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Jurnal: Volume dan tahun.

Contoh:

Yanto, Oksidelfa. *Tindak Pidana Pemalsuan Uang Kertas Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*. Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 5 No.1, Juli 2017.

Terjemahan

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh... . Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco. Jakarta: HuMa, 2003.

Harian/Surat Kabar

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Harian/Surat Kabar, Hari, Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Jaweng, Robert Endi. *Korupsi dan Revisi UU Pemda*. Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Makalah, Risalah UU, Draf RUU

Contoh:

Tim Naskah Akademik RUU Paten. *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Paten Tahun 2008*. BPHN-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/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang--sh_, diakses tanggal 27 Januari 2014.