

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**  
**Volume 11 No. 2 Desember 2023**

**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](mailto:prodigyjurnalilmiah@gmail.com) dan [jurnal.prodigy@dpr.go.id](mailto:jurnal.prodigy@dpr.go.id)**

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**  
**Volume 11, Nomor 2, Desember 2023**  
**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. Arif Usman, S.H., M.H. Nita Ariyulinda, S.H., M.H. Yeni Handayani, S.H., M.H. Arrista Trimaya, S.H., M.H. Woro Wulaningrum, S.H., M.H. R. Priharta Budiprasetya Ekalaya P. Y., S.H., M. Achmadudin Rajab, S.H., M.H. Sutriyanti, S.H., M.H. Olsen Peranto, S.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	:	Noval Ali Muchtar, S.H., M.H. Aryudhi Permadi, S.H., M.H. Santoso Wahyu Nugroho
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**

## DAFTAR ISI

SUSUNAN DEWAN REDAKSI.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii
PENGANTAR REDAKSI.....	iv
ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 65/PUU-XXI/2023 TERKAIT KAMPANYE DI FASILITAS PENDIDIKAN .....	1
IMPLIKASI UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2023 TENTANG PENGEMBANGAN DAN PENGUATAN SEKTOR KEUANGAN TERHADAP LEMBAGA KEUANGAN MIKRO.....	21
JALUR PINTAS PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG ATAS TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERKARA PENGUJIAN UNDANG- UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 .....	42
PELUANG MEMPERBAIKI PENYALURAN DANA DESA MELALUI RENCANA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA (STUDI DI KABUPATEN SRAGEN).....	68
POLITIK HUKUM PENGATURAN ZAKAT PENDAPATAN DI INDONESIA.....	86
PROBLEM PENGATURAN PENCARI SUAKA DAN PENGUNGSI DI INDONESIA.....	108
POLITIK HUKUM DAN KEBIJAKAN ENERGI BARU DAN ENERGI TERBARUKAN MENUJU TRANSISI ENERGI BERSIH .....	127
INTERVENSI PEMERINTAH PUSAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI PROVINSI JAWA BARAT DI BIDANG AGAMA .....	149
PENATAAN KELEMBAGAAN LEGISLASI PEMERINTAH DI INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	163
URGENSI PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENGENAI PENGENDALIAN DAMPAK PERUBAHAN IKLIM.....	181
PERUBAHAN PENGATURAN PAJAK DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEMANDIRIAN FISKAL DAERAH.....	205

## PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa atas berkat rahmat dan karuniaNya, sehingga Redaksi dapat menerbitkan Jurnal Perundang-undangan “Prodigy” Volume 11 Nomor 2, Desember 2023. 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 11 (sebelas) tulisan yang substansinya mencakup permasalahan hukum dan perundang-undangan di bidang politik, hukum, kesejahteraan sosial, ekonomi, serta industri dan pembangunan.

Keseluruhan tulisan yang disajikan dalam jurnal ini meliputi 11 (sebelas) tulisan dengan berbagai tema sebagai berikut: Kesatu, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XXI/2023 Tahun 2024 Terkait Kampanye di Fasilitas Pendidikan; Kedua, Implikasi Undang-Undang Nomor 4 tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan Terhadap Lembaga Keuangan Mikro; Ketiga, Jalur Pintas Penyusunan Undang-Undang Atas Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Keempat, Peluang Memperbaiki Penyaluran Dana Desa Melalui Rencana Perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Kelima, Politik Hukum Pengaturan Zakat Pendapatan di Indonesia.

Selanjutnya Keenam, Problem Pengaturan Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia; Ketujuh, Politik Hukum Kebijakan Energi Baru dan Terbarukan Menuju Transisi Energi Bersih; Kedelapan, Intervensi Pemerintah Pusat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Barat di Bidang Agama; Kesembilan, Penataan Kelembagaan Legislasi Pemerintah di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Kesepuluh, Urgensi Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengendalian Dampak Perubahan Iklim; dan Kesebelas, Perubahan Pengaturan Pajak Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Implikasinya Terhadap Kemandirian Fiskal Daerah.

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 2023

Redaksi

# ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 65/PUU-XXI/2023 TERKAIT KAMPANYE DI FASILITAS PENDIDIKAN

## *ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL COURT DECISION NUMBER 65/PUU-XXI/2023 RELATED TO CAMPAIGNING IN EDUCATIONAL FACILITIES*

Achmadudin Rajab, SH, MH

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

\*Korespondensi: achmadudin.rajab@gmail.com

### **Abstrak**

Pemilihan umum merupakan proses untuk pergantian kekuasaan yang secara konstitusional telah diatur dalam konstitusi dilakukan setiap 5 tahun sekali. Dalam salah satu tahapan yang selalu ada dalam pemilihan umum terdapat tahapan kampanye yang merupakan momentum bagi peserta pemilihan umum untuk memperkenalkan dirinya. Sejatinya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah diatur segala hal terkait dengan kampanye, termasuk tempat-tempat yang dilarang untuk berkampanye. Dalam perjalanannya ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XXI/2023 yang pada pokoknya memperbolehkan peserta pemilihan umum untuk berkampanye pada fasilitas pendidikan. Hal ini tentu menarik karena selama ini fasilitas pendidikan, begitu juga fasilitas pemerintah, dan tempat ibadah merupakan tempat yang tidak diperbolehkan untuk berkampanye. Berdasarkan hal tersebut maka penulis akan mengangkat permasalahan yakni bagaimana pengaturan kampanye dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, kemudian bagaimanakah analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XXI/2023, dan bagaimanakah pandangan serta tindak lanjut Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 untuk penyelenggaraan Kampanye Pemilu di Tempat Pendidikan. Adapun metode penulisan yang digunakan yakni yuridis normatif yang dalam tulisan ini memiliki tujuan untuk menganalisis tindak lanjut dari putusan dari Mahkamah Konstitusi dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Kemudian, analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XXI/2023, dan tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XXI/2023. Tujuan penulisan ini guna menjawab sejumlah permasalahan penulisan tersebut. Pada akhirnya penulis melihat bahwa pada pokoknya persoalan yang ada dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XXI/2023 lebih ke persoalan penormaan saja. Adapun tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XXI/2023 menurut penulis cukup sulit dan Komisi Pemilihan Umum perlu hati-hati mengaturnya dalam peraturan teknis.

Kata Kunci: putusan mahkamah konstitusi, kampanye di fasilitas Pendidikan, pemilihan umum.

### **Abstract**

General elections are a process for changing power that has been constitutionally regulated in the constitution to be carried out every 5 years. In one of the stages that always exist in general elections, there is a campaign stage which is a momentum for general election participants to introduce themselves. In fact, Law Number 7 Year 2017 concerning General Elections has regulated everything related to campaigns, including places that are prohibited from campaigning. Recently, there was a Constitutional Court Decision Number 65/PUU-XXI/2023 which basically allowed general election participants to campaign at educational facilities. This is certainly interesting because so far educational facilities, as well as government facilities, and places of worship are places that are not allowed to campaign. Based on this, the author will raise the problem, namely how the campaign is regulated in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections, then what is the analysis of Constitutional Court Decision Number 65/PUU-XXI/2023, and what is the view and follow-up to Constitutional Court Decision No. 65/PUU-XXI/2023 for organizing election campaigns in educational

settings. The writing method used is normative juridical, which in this paper aims to analyze the follow-up to decisions from the Constitutional Court with existing statutory regulations. Then, analysis of Constitutional Court Decision Number 65/PUU-XXI/2023, and follow-up to Constitutional Court Decision Number 65/PUU-XXI/2023. The purpose of this writing is to answer a number of writing problems. In the end, the author sees that in essence the problems that exist in Constitutional Court Decision Number 65/PUU-XXI/2023 are more about norming issues. According to the author, the follow-up to the Constitutional Court Decision Number 65/PUU-XXI/2023 is quite difficult and the General Election Commission needs to carefully regulate it in technical regulations.

*Keywords:* constitutional court decisions, campaigns in educational facilities, general elections.

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Bahwa belum lama ini Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan MK Nomor (No.) 65/PUU-XXI/2023. Putusan MK yang dibacakan pada tanggal 15 Agustus 2023 cukup mengejutkan publik, karena MK memperbolehkan adanya kampanye Pemilihan Umum (Pemilu) di fasilitas pendidikan. Dalam uji materi tersebut undang-undang yang diuji adalah Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu) yang mengatur larangan sejumlah tempat untuk berkampanye.

MK dalam amar Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 memutuskan yakni sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk Sebagian.
2. Menyatakan Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) sepanjang frasa "Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dapat digunakan jika peserta pemilu hadir tanpa atribut kampanye pemilu atas undangan dari pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan" bertentangan dengan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Menyatakan Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "mengecualikan fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu", sehingga Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum selengkapya berbunyi, "menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan, kecuali untuk fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu".
  4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Amar putusan yang kemudian menimbulkan pro kontra banyak pihak karena

kampanye menjadi boleh dilakukan ke tempat-tempat yang selama ini dianggap *private*, termasuk dalam hal ini fasilitas pendidikan.

Setiap manusia berhak atas pendidikan, dengan demikian bahkan negara memiliki kewajiban untuk melindungi, menghormati, serta memenuhi hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, dan mengawasi jika terjadi pelanggaran. Dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU tentang HAM) bahkan disebutkan pentingnya pemenuhan hak asasi atas pendidikan. Hal ini disebutkan pada pasal 12 yang menyebutkan bahwa:

Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.

Lebih lanjut lagi, hak atas pendidikan diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU tentang Sisdiknas). Sebagai instrumen hukum nasional yang mengatur persoalan sistem pendidikan, hak-hak atas pendidikan secara khusus menjadi fokus dalam muatan UU tentang Sisdiknas tersebut. Hal ini semakin menegaskan bahwa pendidikan bukanlah hal yang disimpangi begitu saja demi kepentingan politik semata. Untuk itu, maka amar Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 yang mendalilkan bahwa dimungkinkan untuk berkampanye di fasilitas pendidikan perlu disikapi secara hati-hati.

Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 tersebut berdampak pada penggunaan fasilitas tertentu seperti fasilitas keagamaan/tempat ibadah, fasilitas pendidikan untuk melakukan

kampanye, karena kampanye merupakan salah satu tahapan Pemilu yang merupakan salah satu instrumen dari prinsip negara demokrasi. Pemilu merupakan instrumen atau sarana untuk melaksanakan demokrasi bahkan banyak negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur demokrasi.<sup>1</sup> Dalam pelaksanaan partisipasi kedaulatan rakyat yaitu Pemilu tentu membutuhkan mekanisme atau alur pelaksanaan sebagaimana untuk meminimalisir dari terlanggarnya nilai-nilai demokrasi itu.

Hal ini penting karena kampanye merupakan satu tahapan dalam Pemilu yang sangat krusial, karena pada tahapan ini peserta pemilu memiliki kesempatan untuk menyampaikan program kerja serta visi misi mereka kepada pemilih agar dapat terpilih dalam pemilu.<sup>2</sup> Kampanye dalam Pemilu bertujuan untuk mempengaruhi opini dan pilihan calon pemilih agar mendukung calon atau partai politik yang sedang melakukan kampanye. Kampanye Pemilu semenjak berlakunya model Pemilu serentak, maka dilakukan pun secara serentak. Kampanye biasanya dilaksanakan secara serentak oleh peserta pemilu selama periode kampanye yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sesuai dengan jenis pemilu yang sedang berlangsung. KPU akan mengatur tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilihan umum termasuk periode kampanye.

Dalam melaksanakan kampanye pemilu, peserta kampanye diharapkan menjunjung prinsip-prinsip jujur, terbuka, dan dialogis.

---

<sup>1</sup> Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2019, hal. 11.

<sup>2</sup> Dede Sri Kartini, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, Perihal Penyelenggaraan Kampanye*, Jakarta: Bawaslu, 2019, hal. 53.

Artinya, kampanye pemilu seharusnya dilakukan dengan integritas yang tinggi, memberikan informasi yang akurat dan transparan kepada pemilih, serta membuka ruang dialog dan diskusi antara peserta kampanye dan pemilih. Kampanye Pemilu pun saat ini bahkan banyak menggunakan metode digitalisasi. Hal ini berkesesuaian kondisi saat ini dimana teknologi mengambil alih semua aktivitas politik. Inilah alasan mengapa partai politik di Indonesia hampir semua menggunakan teknologi internet dalam aktivitasnya. Partai politik semakin merambah jauh dalam pemanfaatan peranti-peranti digital baru, memanfaatkan konsultan politik yang canggih dalam mengutak-atik mahadata.<sup>3</sup>

Adapun terkait dengan kampanye di ranah pendidikan ini tentunya menarik menurut Penulis untuk dibahas, karena jika nantinya Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 akan diseriusi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam peraturan pelaksanaannya, maka potensi kegaduhan bisa saja terjadi. Walaupun memang, Penulis meyakini bahwa setiap putusan MK seharusnya ditindaklanjuti melalui perubahan undang-undang terlebih dahulu perintah Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang P3) yang menyatakan bahwa *“Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden”*. Hal ini berarti secara ideal seharusnya ada revisi terlebih dahulu terhadap UU tentang Pemilu

---

<sup>3</sup> M.Alfan Alfian, *Demokrasi Digital: Manusia Teknologi dan Kontestasi*, Bekasi: Penjuru Ilmu, 2022, hal.199.

yang menindaklanjuti Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 yang didalamnya mengatur kebolehan kampanye di fasilitas pendidikan tersebut.

Lebih lanjut, baru setelah itu perlu juga dilakukan perbaikan terhadap peraturan KPU mengenai kampanye yang mengakomodir perubahan dari UU tentang Pemilu sebagai dampak Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023. Peraturan KPU ini juga harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan DPR sesuai perintah Pasal 75 ayat (4) UU tentang Pemilu yang menyebutkan bahwa *“Dalam hal KPU membentuk Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, KPU wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat”*.

Dalam tulisan ini, Penulis akan akan mencobatkan menganalisis mulai dari pengaturan umum dari kampanye Pemilu agar terlihat jelas pengaturan tentang kampanye dalam UU tentang Pemilu. Penulis juga sebagaimana judul tulisan ini juga akan menganalisis Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023. Begitu juga pada akhirnya Penulis akan membahas mengenai tindak lanjut dari pembentuk undang-undang terkait Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 tersebut, dalam tulisan kali ini.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, maka pokok permasalahan dalam tulisan ini yakni:

1. Bagaimanakah pengaturan kampanye Pemilu menurut UU tentang Pemilu dan analisis Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 yang terkait dengan kampanye Pemilu?
2. Bagaimanakah pandangan serta tindak lanjut Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 untuk penyelenggaraan kampanye pemilu di tempat pendidikan?

### C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan jurnal ini yakni:

1. Untuk mengetahui pengaturan kampanye Pemilu menurut UU tentang Pemilu dan menganalisis Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 yang terkait dengan kampanye Pemilu.
2. Untuk mengetahui pandangan serta tindak lanjut Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 untuk penyelenggaraan kampanye pemilu di tempat pendidikan.

### 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.<sup>4</sup>

Metode penulisan yang digunakan dalam tulisan ini yakni metode penulisan yuridis normative, 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 perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>5</sup>

Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, maupun kaidah

dari peraturan perundang-undangan. Penelitian normatif ini adalah penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu penelitian yang tujuan pokoknya adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian-pengertian atau dasar dalam hukum. 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.<sup>6</sup>

Lebih lanjut, penelitian yuridis normatif yang digunakan dalam tulisan ini diuraikan secara deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang telah dirumuskan.<sup>7</sup> Dengan melalui penelaahan ini maka dapat dikaji lebih lanjut mengenai metode kampanye sesuai dengan UU tentang Pemilu begitu juga Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 dan tindak lanjutnya.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsep

#### 1. Konsep Demokrasi

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>8</sup> Lebih lanjut lagi, Demokrasi dikenal dengan berbagai macam penerapan, antara lain demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin,

---

<sup>4</sup>Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: Bumi Aksara, 2016, hal. 33.

<sup>5</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hal. 27-28.

---

<sup>6</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 24.

<sup>7</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010, hal. 53.

<sup>8</sup>A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2014, hal. 162.

dan demokrasi pancasila. Istilah tersebut semuanya berasal dari kata “demokrasi” yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.<sup>9</sup>

Konsep demokrasi identik dengan konsep kedaulatan rakyat, dalam hal ini rakyat merupakan sumber dari kekuasaan suatu negara. Tujuan utama dari demokrasi adalah untuk memberikan kebahagiaan sebesar-besarnya kepada rakyat. Jika ada pelaksanaan suatu demokrasi yang ternyata merugikan rakyat banyak, tetapi hanya menguntungkan untuk orang-orang tertentu saja, maka hal tersebut sebenarnya merupakan pelaksanaan dari demokrasi yang salah arah.

Salah satu hal yang penting terwujud dalam konsep demokrasi yang sehat adalah perwujudan negara hukum yang demokratis. Adapun ide dasar negara hukum demokratis itu dapat dilihat dalam praktik pelaksanaan Pemilu yang dilahirkan sesuai dengan konstitusi. Dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktik penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma. Maka suasana kebatinan (*geistichenhenterground*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, dan historis perumusan yuridis suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan perlu dipahami dengan seksama untuk dapat dimengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).<sup>10</sup> Dengan demikian maka masing-masing dari kita dapat memahami perwujudan negara hukum yang demokratis tersebut.

---

<sup>9</sup>Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008, hal. 105.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hal. 157.

## 2. Konsep Hak Asasi Manusia

Dalam beberapa kepustakaan lain dijumpai istilah hak dan kewajiban manusia atau hak-hak dasar atau dengan perkataan lain Hak Asasi Manusia (HAM) ialah hak yang memungkinkan manusia untuk tanpa diganggu-ganggu menjalani kehidupan bermasyarakat dan bernegara sebagai warga dari suatu kehidupan bersama. Hak-hak itu bisa berupa hak sipil dan politik.<sup>11</sup>

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia hak asasi diartikan sebagai hak dasar atau hak pokok, seperti hak hidup dan hak mendapatkan perlindungan. Menurut Ahmad Kosasih bahwa HAM adalah hak-hak yang dimiliki manusia menurut kodratnya yang tak dapat dipisahkan menurut hakekatnya dan karena itu bersifat suci.<sup>12</sup> Perlu diketahui juga bahwa konsep HAM mengikuti perkembangan jaman, sejarah dan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Dengan demikian dapat disimpulkan juga bahwa HAM adalah hak yang ada dalam diri manusia yang diperoleh sejak berada dalam kandungan dan tidak dapat dipisahkan dari diri manusia karena kalau dipisahkan atau dihilangkan maka hilang martabatnya manusia, dan karena hak tersebut merupakan pemberian mutlak dari Tuhan kepada manusia. Oleh sebab itu harus dilindungi oleh negara dan dihormati oleh sesama manusia.<sup>13</sup>

Meskipun demikian, bukan berarti perwujudan HAM dapat dilaksanakan secara mutlak karena dapat melanggar hak asasi

---

<sup>11</sup> Syawal Abdul Ajid dan Anshar, *Pertanggungjawaban Pidana Komandan Militer*, Cetakan Pertama, Jogjakarta: Laksbang Pressindo, 2013, hal. 39.

<sup>12</sup> Ahmad Kosasih., *HAM Dalam Perspektif Islam Menyingkap Perbedaan Antara Islam Dan Barat*, Cetakan Pertama, Jakarta : Salemba Diniyah, 2013, hal. 18.

<sup>13</sup> Lady Lesmana DKK, *Memahami Dengan Lebih Baik*, Jakarta: Grafindo Persada, 2015, hal. 4.

orang lain. Memperjuangkan hak sendiri sampai-sampai mengabaikan hak orang lain merupakan perbuatan yang tidak manusiawi. Wajib disadari bahwa hak-hak yang sifatnya asasi selalu berbatasan dengan hak asasi orang lain.

Masih terkait dengan HAM, perlu diketahui juga bahwa sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan Negara Indonesia adalah negara hukum. Untuk itu, prinsip persamaan dihadapan hukum perlu terlihat karena hukum merupakan penentu dalam segala urusan pemerintahan. Konteks HAM yang perlu dijamin dalam pelaksanaan Pemilu salah satunya yakni hak dipilih dan hak memilih.

Terkait dengan hak dipilih dan hak memilih, negara Indonesia wajib selalu mempedomani Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*". Sebagai sebuah negara hukum, maka Indonesia segala aspek kehidupan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus didasarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan. Ketika negara dapat menerapkan hukum secara setara dan sama maka dengan sendirinya pula maka HAM antar sesama warga negara akan terwujud.

Indonesia sebagai negara hukum harus mampu menegakkan hukum yang berlaku secara adil dan merata bagi seluruh warga negaranya. Dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang baik dan benar dalam mengatur semua hal yang ada di dalam negara, maka peran serta warga negara yang patuh serta menjalani hukum yang berlaku dengan taat sangatlah penting. Karena hukum merupakan tatanan atau kaidah yang harus dijunjung tinggi oleh rakyat di dalam suatu negara. Untuk itu, dalam memaknai Pasal 27

ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 maka penting agar semua calon dalam Pemilu setara di mata hukum sehingga memiliki hak yang sama untuk dipilih.

Kemudian, masih terkait dengan hak dipilih dan hak memilih, negara Indonesia wajib selalu mempedomani Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*". Pasal ini menunjukkan bahwa setiap warga negara memiliki HAM yang sama yakni kesempatan yang sama untuk dapat bermanfaat dan berguna bagi bangsa dan negara. Untuk itu maka hal ini sesuai juga dengan konteks HAM yakni agar setiap orang memiliki hak untuk memilih. Karena dengan adanya keleluasaan yang tentunya dijamin oleh hukum untuk dapat memilih siapapun tanpa ada tekanan dari pihak manapun maka demokrasi yang sehat akan terwujud di dalam Pemilu.

### 3. Konsep Kampanye Pemilu

Kampanye adalah aktivitas individu atau kelompok (*the campaigner*) dalam suatu konteks khusus (*the campaign setting*) yang dirancang untuk memengaruhi perilaku banyak orang (*the audience*). Menggunakan definisi tersebut, terdapat tiga variabel penting dalam menganalisis kampanye, yaitu (1) aktor/pelaku yang terdiri dari manajer kampanye profesional (*the pros*), politisi dan staf partai (*the pols*) dan relawan (*the vols*); (2) isu kampanye, dan; (3) pemilih.<sup>14</sup>

Sejak pemilu 2004 sampai 2019 menunjukkan adanya perubahan cara kandidat dan partai dalam mempersuasi dan memobilisasi pemilih dalam kampanye.

---

<sup>14</sup> Dede Sri Kartini, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019*, hal. 83.

Perubahan-perubahan juga tampak dari metode yang digunakan kandidat dalam mengorganisir tim kampanye yang berubah dari penggunaan relawan partai menjadi penggunaan tenaga profesional dari luar partai, serta kombinasi antara relawan partai dan kelompok profesional.<sup>15</sup>

Adapun pandangan Farrell dan Webb terkait dengan kampanye ada 3 tahapan. Pada tahapan pertama ditandai dengan dominasi partai politik dalam mengelola kampanye (*party-centered campaign*) yang berubah menjadi dikelola secara profesional oleh konsultan profesional pada tahap kedua dan ketiga. Pada tingkat sumber daya kampanye, partai menggunakan anggota atau relawan partai yang fokus pada kampanye di tingkat lokal dan kurang berkoordinasi dengan pusat. Pada tahap ini, partai politik masih mengandalkan *feeling* dan intuisi dalam membuat strategi pemilu dan belum memanfaatkan jasa Lembaga survei atau konsultan kampanye profesional. Di tahap ini, kampanye partai masih menggunakan panggung-panggung di lapangan terbuka dengan menghadirkan pimpinan partai dan menargetkan pemilih yang berlatar sosial (*cleavage*) tertentu dengan gaya komunikasi propaganda.<sup>16</sup>

Pada tahap kedua, pemilih yang disasar sudah berubah menjadi pemilih yang beragam (*catch-all*) dengan strategi marketing. Tahap kedua (*stage 2*) kampanye ditandai dengan kehadiran televisi dan mulai dilibatkannya konsultan kampanye profesional dan lembaga survei sebagai tim kampanye. Secara teknis, kampanye sudah disiapkan sejak lama oleh kelompok ahli (*spesialis*) kampanye dan menggunakan televisi sebagai medium utama kampanye. Kandidat dan pimpinan partai juga sudah dilatih dalam berkomunikasi dengan

media massa. Pada tingkat sumber daya kampanye, kampanye sudah dikelola oleh staf profesional partai dan calon sudah menggunakan jasa konsultan kampanye profesional. Struktur organisasi kampanye sudah terkoordinir secara nasional dengan menerapkan narasi kampanye yang digunakan pada semua level. Berbeda dengan stage 1, pada *stage 2* kampanye sudah menggunakan pendekatan “*selling*” dalam konsep marketing politik dan tidak lagi menggunakan cara-cara propaganda. Pada tahap ini, target pemilih tidak lagi didasarkan pada basis sosial tetapi pemilih yang beragam (*catch-all*).<sup>17</sup>

Pada tahap 3, kampanye ditandai dengan kehadiran dan penggunaan teknologi baru dalam komunikasi, seperti satelit dan internet. Pada tingkat ini, kampanye sudah dipersiapkan dalam waktu yang lama dan permanen (*permanent campaign*). Divisi-divisi kampanye sudah dikelola secara baik dan terencana dan struktur organisasi kampanye umumnya diisi oleh konsultan kampanye profesional. Pada tingkat ini, penggunaan *new media* dan televisi sering calon dan sasaran pemilih yang ditarget menjadi lebih spesifik dengan menekankan pada aspek program kampanye (*product oriented*).<sup>18</sup>

## B. Analisis

### 1. Pengaturan kampanye Pemilu menurut UU tentang Pemilu dan analisis Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 yang terkait dengan kampanye Pemilu

#### 1a. Pengaturan kampanye Pemilu menurut UU tentang Pemilu

Dalam Pemilu baik itu Pemilu maupun Pilkada terdapat tahapan yang bernama kampanye. Pengertian kampanye untuk Pemilu diatur dalam Pasal 1 angka 35 UU

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

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

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 84.

<sup>18</sup> *Ibid.*

tentang Pemilu yang menyatakan bahwa “Kampanye Pemilu adalah kegiatan Peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri Peserta Pemilu”. Untuk pengertian kampanye pada Pilkada diatur dalam Pasal 1 angka 21 UU tentang Pilkada yang menyatakan bahwa “Kampanye Pemilihan yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.

Antara kedua pengertian kampanye tersebut pada prinsipnya serupa, perbedaan yang mendasar hanyalah pada penambahan unsur baru pada pengertian kampanye Pemilu yakni “citra diri”. Hal ini merupakan salah satu perkembangan baru dalam regulasi kepemiluan dimana citra diri ini merujuk kepada nilai ketokohan yang menggambar figur seseorang calon. Hal lain yang juga berbeda pada UU tentang Pemilu ini yakni unsur-unsur kampanye tidak perlu dilihat secara kumulatif untuk dapat dinilai sebagai bentuk kampanye. Semula pada umumnya suatu kegiatan dianggap kampanye hanya jika memenuhi unsur adanya penyampaian visi, misi, dan program secara kumulatif, jika tidak kumulatif 3 (tiga) unsur tersebut dipandang belum dapat dianggap kampanye. Sekarang melalui UU tentang Pemilu yang diberlakukan sejak 2017, maka unsur kampanye dapat dilihat secara terpisah termasuk unsur yang terbaru yakni “citra diri”.<sup>19</sup>

Kampanye berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kampanye memiliki definisi yakni adalah sebuah gerakan

(tindakan) serentak (untuk melawan, mengadakan aksi, dan sebagainya) atau kegiatan yang dilaksanakan oleh organisasi politik atau calon yang bersaing untuk memperebutkan kedudukan dalam parlemen dan sebagainya untuk mendapat dukungan massa pemilih dalam suatu pemungutan suara.<sup>20</sup> Selaras dengan definisi dalam KBBI tersebut, kegiatan kampanye Pemilu ini sejatinya merupakan kegiatan yang sifatnya memperkenalkan peserta Pemilu. Selain sebagai bentuk perkenalan, kampanye Pemilu ini juga merupakan bagian dari pendidikan politik, hal ini sesuai pengaturan dalam Pasal 267 ayat (1) UU tentang Pemilu yang menyatakan bahwa “Kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab”.

Adapun dikarenakan Pemilu di tahun 2024 nanti dilaksanakan secara serentak, maka kampanye Pemilu pun dilakukan secara serentak. Keserentakan dalam kampanye Pemilu ini serupa dengan wujud kampanye Pemilu yang telah dilakukan pada tahun 2019. Adapun kampanye semacam ini dipertahankan selain sesuai pengaturan dalam UU tentang Pemilu, hal ini juga merupakan wujud tindak lanjut dari putusan MK yakni Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 (Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013) yang menyatakan dalam amar putusannya bahwa mulai tahun 2019 Pemilihan Umum (Pemilu) dilaksanakan secara serentak antara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kampanye yang serentak semacam ini juga sesuai pengaturan dalam Pasal 267 ayat (2) UU tentang Pemilu yang menyatakan bahwa “Pelaksanaan kampanye Pemilu dilakukan secara serentak antara

---

<sup>19</sup> Catatan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, 2017.

---

<sup>20</sup> KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dimuat dalam <https://kbbi.web.id/kampanye>, diakses tanggal 12 September 2023.

Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan kampanye Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD”.

Untuk pelaksanaan kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden melibatkan sejumlah pihak seperti pengurus partai politik ataupun gabungan partai politik yang mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden, orang-perorangan, termasuk juga organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.<sup>21</sup> Selanjutnya, untuk pelaksanaan kampanye Pemilu bagi anggota DPR dilakukan oleh yakni pengurus partai politik peserta Pemilu DPR berikut calon anggota DPR, juru Kampanye Pemilu, orang-perorangan, dan termasuk juga organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu anggota DPR yang terkait.<sup>22</sup> Kampanye Pemilu bagi anggota DPRD baik itu untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota pada pokoknya melibatkan para pengurus partai politik peserta Pemilu, begitu juga calon anggota DPRD provinsi, juru Kampanye Pemilu, orang perorangan, dan termasuk juga organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu anggota DPRD yang terkait.<sup>23</sup> Terakhir, pada pelaksana untuk kampanye Pemilu DPD yakni terdiri atas calon anggota DPD, orang perorangan, dan termasuk juga organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu anggota DPD itu sendiri.<sup>24</sup>

Adapun pada pokoknya proses pelaksanaan kampanye yang dilakukan oleh

peserta Pemilu diatur dalam BAB VII tentang Kampanye Pemilu dari Pasal 267 sampai dengan Pasal 339 UU tentang Pemilu. Salah satu aturannya berisi tentang larangan atau batasan dalam kampanye, sebagaimana diatur dalam Pasal 280 ayat (1) UU tentang Pemilu, yaitu mengenai larangan menghina seorang peserta lain berdasarkan Suku, Agama, Ras, dan Golongan (SARA). Apabila ketentuan tersebut dilanggar, maka sanksi pidana akan diberikan.

#### 1b. Analisis Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023

Perkara MK No. 65/PUU-XXI/2023 diajukan oleh 2 (dua) orang pemohon yakni pemohon I atas nama Handrey Mantiri seorang karyawan swasta dan pemohon II atas nama Ong Yenny seorang Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta. Pasal yang diujikan yakni Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu yang menyatakan “Pelaksana, peserta dan tim kampanye Pemilu dilarang: h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan.

Kerugian konstitusional menurut para pemohon yakni norma tersebut telah jelas menyatakan bahwa setiap pelaksana, peserta dan tim kampanye Pemilu dilarang menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan untuk kepentingan kampanye tanpa ada pengecualian. Bahkan atas dasar begitu pentingnya pelarangan tersebut, UU tentang Pemilu melengkapinya dengan sanksi pidana yang diatur di ketentuan Pasal 521 UU tentang Pemilu dengan ancaman pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000 (dua puluh empat juta rupiah). Akan tetapi, para pemohon melihat bahwa dalam penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu

---

<sup>21</sup>Pasal 269 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>22</sup>Pasal 270 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>23</sup>Pasal 270 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>24</sup> Pasal 271 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

tersebut justru terdapat penjelasan yang berbunyi sebagai berikut:

*Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dapat digunakan jika peserta pemilu hadir tanpa atribut kampanye pemilu atas undangan dari pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan.*

*Yang dimaksud dengan “tempat Pendidikan” adalah gedung dan/atau halaman sekolah dan/atau perguruan tinggi.*

Para pemohon dalam perkara ini berpendapat bahwa pelarangan yang ada di dalam Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu sudah jelas dan tegas sehingga tidak perlu penjelasan sebagaimana disebutkan di atas.<sup>25</sup>

Kerugian konstitusional para pemohon dilandaskan dari penjelasan tersebut dimana muncul ketidakpastian hukum dalam larangan kampanye menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan.<sup>26</sup> Para pemohon melihat ada pertentangan antarpejelasan pasal dan batang tubuh pasal (*contradictio in terminis*).<sup>27</sup> Dalam dalil para pemohon, di dalam norma tersebut terdapat ketidaklaziman dimana dalam batang tubuh sudah secara tegas melarang tanpa kecuali dan tanpa syarat untuk kampanye menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan, sedangkan di penjelasannya justru mengecualikannya dengan syarat diundang oleh penanggung jawab dan tanpa atribut kampanye.

Lebih lanjut, para pemohon melihat bahwa penggunaan tempat ibadah tidak akan adil bagi caleg yang berlatar belakang non muslim seperti pemohon I yang beragama

budha, sebab jika dibandingkan antara jumlah tempat ibadah antara masjid dan vihara di Dapil 9 DKI (Jakarta Utara dan Kepulauan Seribu) pada tahun 2022 berdasarkan data BPS DKI Jakarta, jumlah masjid dan mushollah sebanyak 756 buah dan jumlah vihara hanya 96 buah.<sup>28</sup> Disamping itu, pembolehan kampanye di tempat ibadah menurut para Pemohon cenderung berpotensi menciptakan politik identitas (berdasarkan agama). Sebab tentu saja Pemohon I tidak dapat menghadiri kampanye-kampanye di tempat-tempat ibadah yang bukan dari agama Pemohon I. Di samping itu para Pemohon khawatir nantinya calon terpilih hanya akan memperjuangkan aspirasi berdasarkan kesamaan agama saja, sehingga ini menjadi tidak adil bagi Pemohon I yang berkedudukan sebagai pemilih dengan latar belakang agama Kristen.<sup>29</sup>

Dalam pertimbangan putusannya MK kemudian berpandangan bahwa norma yang dipersoalkan tersebut merupakan norma yang sejatinya telah umum ada dari pengaturan Pemilu sebelum-sebelumnya. Norma yang diujikan para pemohon ini serupa dengan norma dalam Pasal 86 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Begitu juga sebelumnya telah diatur dalam Pasal 84 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tidak hanya itu, pengaturan ini juga sudah ada dalam Pasal 74 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

---

<sup>25</sup>Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 hal. 8.

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup>*Ibid.*, hal. 9.

---

<sup>28</sup>*Ibid.*, hal. 11.

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

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Bahkan jika ditelusuri lebih jauh, maksud norma ini pun serupa dengan pengaturan dalam Pasal 47 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.<sup>30</sup> Dengan demikian, sejatinya pengaturan ini merupakan pengaturan yang selama ini umumnya berlaku dari Pemilu ke Pemilu.

Adapun terkait dengan adanya pertentangan antara penjelasan dengan norma di batang tubuh, MK sepakat bahwa seharusnya pembentuk undang-undang menggunakan ketentuan yang ada dalam butir 176 Lampiran II UU tentang P3, dalam menormakan hal ini. Ketentuan teknis tersebut telah memberikan panduan atau pedoman dalam merumuskan penjelasan, pengertian dan sekaligus fungsi penjelasan adalah sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan merupakan sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh yang tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Tidak hanya itu, butir 178 Lampiran II dalam Undang-Undang Tersebut juga, telah menentukan bahwa "*penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan*".

Atas dasar adanya pertentangan antara penjelasan dengan batang tubuh pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu, dan menggunakan ketentuan dalam butir 176 Lampiran II UU tentang P3 maka bila norma yang memuat pengecualian atas norma Pasal

280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu masih diperlukan, maka seharusnya hal tersebut dimuat dalam batang tubuh UU tentang Pemilu sebagai norma tersendiri yang mengecualikan atas hal-hal yang dilarang selama kampanye, bukan diletakkan pada bagian penjelasan dari pasal tersebut. Adapun, selanjutnya MK dalam pertimbangan putusannya MK menyatakan sebagai berikut:

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, perihal perumusan norma pengecualian tersebut seharusnya diletakkan sebagai bagian norma batang tubuh UU 7/2017 karena merupakan bagian dari pengecualian atas larangan kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017. **Mahkamah menyadari, dalam konteks kampanye pemilu, fasilitas pemerintah atau tempat pendidikan masih mungkin untuk digunakan.** Namun, karena kedua tempat tersebut dilarang sehingga Mahkamah perlu memasukkan sebagian dari pengecualian sebagaimana termaktub dalam Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 ke dalam norma pokok Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017. Pemuatan ke dalam norma pokok tersebut didasarkan pada ketentuan UU 12/2011, di mana penjelasan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma, terlebih lagi jika penjelasan tersebut bertentangan dengan norma pokok. **Oleh karena itu, menurut Mahkamah, penting untuk memasukkan sebagian dari esensi penjelasan tersebut menjadi bagian dari pengecualian atas norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 sehingga pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu dapat menggunakan fasilitas**

---

<sup>30</sup>Ibid., hal. 43-44.

pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye. Oleh karena terhadap norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017, meskipun inskontitusionalitas norma Pasal *a quo* tidak dimohonkan oleh para Pemohon, namun karena norma *a quo* berkaitan erat dengan penjelasan yang akan dinyatakan dalam amar putusan adalah inkonstitusional, maka untuk kepentingan kampanye pemilu, norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 yang menyatakan, “menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan” bertentangan dengan UUD 1945 **apabila tidak mengecualikan fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu.** Dengan demikian, terhadap norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 selengkapnya akan dimaknai sebagaimana dalam amar Putusan *a quo*.<sup>31</sup>

Hal yang menarik dalam pertimbangan putusan ini adalah MK pada akhirnya memberikan pengecualian untuk fasilitas pemerintah dan tempat Pendidikan untuk dapat digunakan sebagai tempat untuk berkampanye, sekalipun tidak diajukan oleh para pemohon perihal hal tersebut. MK pun menyebutkan dalam pertimbangan putusannya bahwa hal itu disadari tidak diajukan namun menurut MK penting untuk diperbaiki penormaanya.

---

<sup>31</sup>*Ibid.*, hal. 47.

Dari segi filosofi sebagai argumentasi, Penulis mencermati bahwa MK dalam putusan ini mencoba mengedepankan HAM calon terkait hak dipilih dan memilih. Dalam penggalan pendapat MK berikut ini “Mahkamah menyadari, dalam konteks kampanye pemilu, fasilitas pemerintah atau tempat pendidikan masih mungkin untuk digunakan”, dapat diketahui bahwa MK menilai fasilitas pemerintah atau tempat pendidikan masih mungkin. Jadi tidak menutup kemungkinan sama sekali untuk berkampanye di 2 (dua) tempat tersebut. Penulis menilai MK dalam hal ini secara filosofis mempedomani Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Begitu juga mempedomani Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”. Dengan demikian, MK beranggapan keduanya perlu ditegaskan dalam batang tubuh UU tentang Pemilu.

Walaupun demikian, terkait putusan yang semacam ini menurut pandangan Penulis, MK telah melakukan ultra petita, yakni menjatuhkan putusan atas suatu perkara yang melebihi permohonan yang diajukan oleh para pemohon dalam perkara tersebut.<sup>32</sup> Walaupun dari beragam literatur lainnya Penulis menemukan pandangan bahwa hakikat dari fungsi adjudikasi yang dijalankan oleh MK di ranah peradilan konstitusional yang berbeda dengan ranah peradilan biasa, terutama jika yang dijadikan model adalah

---

<sup>32</sup>Suwarno Abadi, *Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, volume 12, Nomor 3, September 2015, hal. 587.

peradilan perdata.<sup>33</sup> Dengan demikian, hal semacam ultra petita dalam putusan MK merupakan sudah dianggap sebagai sesuatu yang lazim saja dilakukan.

## 2. Pandangan serta Tindak Lanjut Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 untuk penyelenggaraan Kampanye Pemilu di Tempat Pendidikan

Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 menurut pandangan Penulis merupakan **putusan yang sulit untuk dilaksanakan**. Penulis berpandangan bahwa Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu telah mengatur 3 (tiga) tempat tersebut dilarang untuk berkampanye karena hal tersebut terkait dengan HAM. Hal ini sebagaimana diulas dalam subbagian kerangka konsep sebelumnya bahwa HAM adalah hak-hak yang dimiliki manusia menurut kodratnya yang tak dapat dipisahkan menurut hakekatnya dan karena itu bersifat suci.

Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu menyebutkan tempat ibadah, tempat Pendidikan, dan fasilitas pemerintah merupakan tempat yang dilarang. Jika dikitikan dengan jaminan HAM yang ada dalam konstitusi, yakni dalam BAB XA tentang Hak Asasi Manusia ada misalnya Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”. Begitu juga dalam 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan

dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”. Bahkan juga Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 juga berbunyi “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”. Dari ketiga norma dalam konstitusi di atas saja jelas bahwa tempat ibadah, tempat Pendidikan, dan fasilitas pemerintah merupakan tempat yang dilarang untuk berkampanye, karena memang sangat erat kaitannya dengan HAM yang jelas dijamin oleh konstitusi. Konstitusi dalam Pasal 28I ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahkan memberikan penegasan bahwa “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”. Jadi jelas pembatasan yang ada di UU tentang Pemilu khususnya Pasal 280 ayat (1) huruf h, merupakan pembatasan yang berdasar karena sarat terkait dengan HAM yang dijamin oleh konstitusi.

Terkait dengan norma di batang tubuh yang bertentangan dengan penjelasannya, Penulis berpandangan hal ini memang keliru, namun kekeliruan dalam Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu lebih ke persoalan *drafting* (penormaan) saja. Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 pun pada akhirnya menyatukan ketentuan pengecualian di dalam batang tubuh Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu demi menciptakan kepastian hukum dalam penegakan hukum pelanggaran pemilu. Jadi lebih ke mentaati butir 176 dan 178 Lampiran II UU tentang P3. Penulis sebagai salah satu tim asistensi dalam RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu tersebut, melihat kekurangsempurnaan dalam menuangkan kembali norma yang dianggap

---

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

sudah lazim dari undang-undang sebelumnya tersebut sebagai kekurangcermatan dalam penormaan saja.

Kekurangcermatan dalam penormaan Penulis menilai dimungkinkan terjadi karena selain sebagai tindak lanjut Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, UU tentang Pemilu juga mengkodifikasikan sejumlah undang-undang ke dalam 1 (satu) naskah undang-undang. Undang-undang yang pada waktu itu substansinya dikodifikasikan yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU tentang Penyelenggara Pemilu Tahun 2011), kemudian undang-undang mengenai Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang Pileg), dan terakhir Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU tentang Pilpres). Untuk itu, norma-norma yang sudah dianggap lazim digunakan seperti halnya norma yang ada di Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu ini, termasuk yang luput untuk dilihat kembali secara *drafting* karena lebih focus pada substansi-substansi yang lebih esensial.

Jika berbicara lebih jauh dari aspek substansi, menurut Penulis pelanggaran kampanye di tempat Pendidikan bukan bagian dari membatasi HAM setiap peserta pemilu. Kegiatan kampanye bagian dari hak atas berpendapat yang dapat dibatasi (*derogable rights*). Hak-hak yang boleh dibatasi pemenuhannya dalam keadaan darurat yaitu hak yang disebut sebagai *derogable rights*, yang terdiri dari ***hak untuk menyatakan pendapat***, hak untuk bergerak, hak untuk berkumpul,

dan hak untuk berbicara.<sup>34</sup> Konsep negara hukum menempatkan ide perlindungan hak asasi manusia sebagai salah satu elemen penting<sup>35</sup> Oleh karena itu, tidak terdapatnya pelanggaran HAM secara substantif dalam pelanggaran kampanye di tempat Pendidikan. Pelanggaran kampanye diarahkan Pendidikan telah termaktub pada ketentuan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 15 Tahun 2023 tentang Kampanye Pemilihan Umum.

Ketika insitusi pendidikan dianggap mungkin untuk menjadi arena kampanye pemilu maka besar kemungkinan Lembaga pendidikan akan menjadi ajang politik praktis. Penulis membayangkan bilamana nanti ada situasi dimana ada sekolah tertentu yang mengundang salah satu calon presiden (capres) saja, sementara sekolahan yang lain mengundang capres lainnya. Sekolahan satu dan sekolahan lain kemudian saling beda pilihan. Dampak yang mungkin terjadi maka siswa-siswa sekolah tersebut akan terdampak polarisasi Pemilu 2024 yang nantinya terjadi.

Putusan MK ini juga Penulis prediksi akan berdampak buruk bagi ekosistem pendidikan. Bahkan bukan tidak mungkin akan terjadi konflik atau tawuran di dalam maupun luar sekolah, bisa antar-guru, antar-murid, antar-wali murid, hanya dipicu gara-gara perbedaan dukungan pilihan dalam pencapresan. Jangankan beda pilihan sekolah satu dengan sekolahan lain, pihak-pihak dalam satu sekolah dan satu kampus juga bakal beda-beda pilihan. Kondisi peserta Pemilu saat ini yang mementingkan pemilih pemula sehingga mendatangi institusi pendidikan justru akan

---

<sup>34</sup> Oskar S. Matompo, *Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat*, Jurnal Media Hukum, Vol. 21, No. 1, 2014. hal. 58-72.

<sup>35</sup> Serlika Aprita dan Yonani Hasyim, *Hukum Dan Hak Asasi Manusia*. Bogor: Mitra Wacana Media, 2020, hal. 66.

menimbulkan kondisi yang pragmatis di institusi pendidikan.

Bapak K.H. Ma'ruf Amin, Wakil Presiden Indonesia dalam laman resmi Wakil Presiden Indonesia bahkan menegaskan perlu adanya pengaturan yang detail terkait pelaksanaan kampanye di lingkungan pendidikan tersebut. Putusan MK ini mengenai apakah kampanye dilakukan di tingkatan pendidikan secara umum atau hanya di pendidikan tinggi saja itu pun belum jelas. Beliau juga berpesan agar kegiatan kampanye di tempat pendidikan ini tidak mengakibatkan perpecahan. Kekhawatiran tersebut muncul karena potensi polarisasi yang menimbulkan perpecahan cukup besar. Untuk itu beliau menegaskan agar aturan-aturan teknisnya perlu segera ditindaklanjuti oleh pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU) agar tidak ada sedikitpun celah kemungkinan terjadinya konflik dan pembelahan di tempat pendidikan.<sup>36</sup>

Terkait dengan tindak lanjut KPU atas adanya Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023, sebagaimana diingatkan oleh Wakil Presiden Indonesia, hingga saat ini belum ada pengaturan teknis dalam PKPU terkait mekanisme ataupun tata cara kampanye di tempat pendidikan. Penulis menilai KPU perlu sangat berhati-hati dalam menormakan tindak lanjut dari Putusan MK ini, karena salah pengaturan akan menimbulkan kondisi yang rentan tidak diinginkan terutama pada tingkatan pemilih pemula.

Penulis berpandangan bahwa tempat pendidikan tidak sepatutnya dipaksakan untuk dapat dikategorikan sebagai tempat

untuk berkampanye. Hal ini dikarenakan sekolah merupakan tempat pembinaan dan pengembangan pengetahuan dan kebudayaan yang sesuai dan dikehendaki oleh masyarakat dengan tujuan menghasilkan lulusan yang memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>37</sup> Bahkan, dalam literasi yang lainnya disebutkan bahwa lingkungan pendidikan merupakan tempat dimana manusia berinteraksi timbal balik sehingga kemampuannya dapat terus dikembangkan ke arah yang lebih baik lagi.<sup>38</sup> Dengan demikian, membawa kepentingan politik ke dalam dinamika pendidikan adalah hal yang tidak sepatutnya dilakukan, apalagi kepentingan tersebut berupa kampanye dengan tujuan akhir menjaring pemilih sebanyak-banyaknya.

Kalaupun kampanye ingin dipaksakan ada pada tempat pendidikan sebagai wujud tindak lanjut dari Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023, maka menurut Penulis setidaknya hanya ada di tingkatan perguruan tinggi. Mengapa demikian karena menurut Penulis ukuran kematangan berfikir dari perspektif akademis baru dapat dilihat setelah berhasil mengenyam pendidikan minimal sudah selesai di Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA). Sesuai dengan definisi dari Pendidikan itu sendiri yakni berasal dari kata didik yang berarti bina, yang maknanya dalam Kamus Bahasa Indonesia adalah proses pengubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan, proses, cara, maupun perbuatan mendidik.<sup>39</sup> Untuk itu Penulis menilai kedewasaan berfikir

---

<sup>36</sup> Setwapres, MK Bolehkan Kampanye Di Lembaga Pendidikan Wapres Ingatkan Kerawanan Polarisasi Di Kampus, dimuat dalam <https://www.wapresri.go.id/mk-bolehkan-kampanye-di-lembaga-pendidikan-wapres-ingatkan-kerawanan-polarisasi-di-kampus/>, diakses tanggal 13 September 2023.

---

<sup>37</sup>Tabroni, *Upaya Menyiapkan Pendidikan yang Berkualitas*, Jurnal Kependidikan Islam IAIN Sulthan Thaha Saifuddin, 2015, hal. 56-57.

<sup>38</sup> Teguh Triyanto, *Pengantar Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2014, hal. 23-24.

<sup>39</sup>KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dimuat dalam <https://kbbi.web.id/pendidikan>, diakses tanggal 12 September 2023.

dibutuhkan agar dapat menerima kampanye dari para peserta Pemilu nantinya.

Dalam pandangan Penulis tindak lanjut Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 untuk penyelenggaraan kampanye pemilu di tempat Pendidikan perlu kehati-hatian. Sesuai Pasal 267 ayat (1) UU tentang Pemilu yang menyebutkan bahwa kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab, maka seharusnya unsur **pendidikan politik** harus diutamakan. Kampanye yang ada di fasilitas Pendidikan menurut Penulis jikalau perlu diatur dalam PKPU, maka harus penekanan utamanya pada pendidikan politik.

Pendidikan politik ini Penulis rasakan penting karena tidak banyak pihak, bahkan para mahasiswa di perguruan tinggi, yang memahami bagaimana sistem negara ini berjalan. Dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang ada yang bahkan secara silih berganti bahkan selalu berkembang, para anak muda kebanyakan di Indonesia lebih banyak mengandalkan informasi media saja. Problematika pun terjadi karena dengan masifnya perkembangan kampanye melalui media sosial, banyak juga oknum yang tidak bertanggung jawab yang menyebarkan informasi yang tidak benar (*hoaks*).<sup>40</sup>

Kemudahan yang ada saat ini melalui kemajuan teknologi era 4.0 tentunya memberikan kemudahan dalam mengakses banyak hal. Namun demikian, untuk bisa memahami bagaimana sistem negara ini berjalan maka dibutuhkan agar para generasi penerus dapat memahami berbagai literatur yang terkait begitu juga yang utama

pemahaman akan bagaimana negara ini berjalan.

Sebagai contoh bahwa banyak pihak kurang memahami sistem negara ini berjalan terlihat dari pandangan anak muda saat ini yang memandang partai politik secara negatif, padahal dalam konstitusi kita partai politik berulang kali disebutkan. Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh **partai politik** atau gabungan **partai politik** peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Kemudian, Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa:

Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh **partai politik** atau gabungan **partai politik** yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 juga menyebutkan bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah **partai**

---

<sup>40</sup> Amilin, *Pengaruh Hoaks Politik dalam Era Post-Truth terhadap Ketahanan Nasional dan Dampaknya pada Kelangsungan Pembangunan Nasional*, Jurnal Kajian Lemhanas RI, Edisi 39, September 2019, hal. 39.

politik". Terakhir, Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran **partai politik** dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dari seringnya penyebutan partai politik dalam konstitusi ini merupakan penegasan bahwa peran sentral partai politik sebagai pilar demokrasi bangsa.<sup>41</sup>

Peran sentral partai politik sebagai pilar demokrasi bangsa, tidak dipahami mendalam oleh para generasi muda kebanyakan. Hal ini terlihat dari banyak pihak yang menilai bahwa partai politik dengan pandangan negatif dan lebih menilai bahwa pihak profesional lebih baik dibanding partai politik. Padahal yang dianggap dari pihak profesional pun belum tentu lebih baik, terbukti dengan banyak pihak juga dari swasta non partisan yang melakukan tindak pidana korupsi.

Penulis menilai bahwa pendidikan politik seharusnya lebih penting untuk diutamakan daripada kampanye yang sifatnya hanya dukung mendukung saja untuk calon-calon tertentu. Partai politik sebagaimana disampaikan sebelumnya seharusnya dapat lebih dipahami kebutuhannya dan perannya bagi negara, terlepas dari adanya sejumlah perilaku menyimpang oknum-oknum partai

politik. Generasi muda harus menyadari bahwa adanya eksek politik semacam itu terjadi karena negara sendiri dalam perjalanannya kurang dapat hadir untuk membantu partai politik. Hal ini terutama terkait dengan pendanaan yang tentunya sangat penting bagi pengkaderan partai politik.<sup>42</sup> Untuk itu maka, Penulis mendorong agar tindak lanjut Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 memerlukan kehati-hatian yang sangat mendalam, dan walaupun mau dilaksanakan penekanan di Pendidikan politik lebih diutamakan. Bukan justru kampanye yang bahkan saling menjatuhkan dan tidak mendidik yang dapat menimbulkan polarisasi baru di kalangan pemilih pemula.

### III. Penutup

Pada bagian penutup ini terdapat simpulan dan saran sebagai berikut:

#### A. Simpulan

1. Bahwa terkait pengaturan kampanye Pemilu menurut UU tentang Pemilu, diatur dalam BAB VII tentang Kampanye Pemilu dari Pasal 267 sampai dengan Pasal 339 UU tentang Pemilu. Salah satu aturannya berisi tentang larangan atau batasan dalam kampanye, sebagaimana diatur dalam Pasal 280 ayat (1) UU tentang Pemilu, yaitu mengenai larangan menghina seorang peserta lain berdasarkan SARA. Pengaturan mengenai kampanye ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari konsep kampanye yang dalam ketentuan umum diatur dalam dalam Pasal 1 angka 35 UU tentang Pemilu yang menyatakan bahwa "Kampanye Pemilu adalah kegiatan Peserta Pemilu atau pihak lain yang

---

<sup>41</sup> Sri Pujianti, *Panitera MK: Partai Politik Pilar Demokrasi*, dimuat dalam <https://ww.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14862>, diakses tanggal 12 September 2023.

---

<sup>42</sup> Humas Kemenko Polhukam RI, *Problematika Pendanaan Partai Politik dan Politik Berbiaya Mahal Mendorong Munculnya Politik Transaksional*, dimuat dalam <https://polkam.go.id/problematika-pendanaan-partai-politik-politik-berbiaya-mahal/>, diakses tanggal 12 September 2023.

ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri Peserta Pemilu". Kemudian terkait analisis Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023, diketahui bahwa penjelasan pada pasal yang diujikan tersebut yakni penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU tentang Pemilu bertentangan dengan norma pada batang tubuh pasal, karena ada pengecualian dari larangan tersebut. Pada akhirnya MK mengeluarkan Putusan MK Tersebut, dan menaikkan norma dalam penjelasan ke dalam batang tubuh pasal termasuk menegaskan kebolehan untuk berkampanye pada fasilitas pemerintah dan fasilitas pendidikan.

2. Bahwa terkait pandangan serta tindak lanjut Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 untuk penyelenggaraan Kampanye Pemilu di Tempat Pendidikan, Penulis berpandangan bahwa Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023 menurut pandangan Penulis merupakan putusan yang sulit untuk dilaksanakan. Problem utama dari perkara ini yakni adanya norma dalam penjelasan yang seharusnya ke mentaati butir 176 dan 178 Lampiran II UU tentang P3. Akan tetapi, tetap kampanye di tempat Pendidikan seharusnya tidak dilakukan karena hal ini termasuk salah satu HAM yang dijamin oleh konstitusi. Kegiatan kampanye bagian dari hak atas berpendapat yang dapat dibatasi (*derogable rights*), untuk itu area pendidikan menurut Penulis sangat sakral dan jangan sampai menjadi arena politik praktis. Kalaupun mau tak mau harus dilakukan, maka penekanan mutlak kampanye tersebut yakni pada aspek pendidikan politik. Hal ini merupakan amanat Pasal 267 ayat (1) UU tentang Pemilu yang menyebutkan bahwa kampanye Pemilu merupakan bagian dari

pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.

## B. Saran

Penulis menyarankan agar KPU berhati-hati dalam membuat PKPU sebagai tindak lanjut dari Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023. Janganlah sampai tindak lanjut Putusan MK Ini mengakibatkan polarisasi baru di kalangan pemilih pemula nantinya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

### Buku

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.  
Ajid, Syawal Abdul dan Anshar. *Pertanggungjawaban Pidana Komandan Militer*. Cetakan Pertama, Jogjakarta: Laksbang Pressindo, 2013.  
Aprita, Serlika dan Yonani Hasyim. *Hukum Dan Hak Asasi Manusia*. Bogor: Mitra Wacana Media, 2020.  
Arikunto, Suharsini. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: Bumi Aksara, 2016.  
Asshiddiqie, Jimly. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.  
Budiharjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2008.  
Isra, Saldi dan Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam*

*Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.

Kartini, Dede Sri. *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, Perihal Penyelenggaraan Kampanye*. Jakarta: Bawaslu, 2019.

Kosasih, Ahmad. *HAM Dalam Perspektif Islam Menyingkap Perbedaan Antara Islam Dan Barat*. Cetakan Pertama, Jakarta : Salemba Diniyah, 2013.

Lesmana, Lady DKK. *Memahami Dengan Lebih Baik*. Jakarta: Grafindo Persada, 2015.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2010.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

Ubaidillah, A. *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*. Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2014.

Triyanto, Teguh. *Pengantar Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2014.

## **Jurnal**

Abadi, Suwarno. *Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, volume 12, Nomor 3, September 2015.

Amilin. *Pengaruh Hoaks Politik dalam Era Post-Truth terhadap Ketahanan Nasional dan Dampaknya pada Kelangsungan Pembangunan Nasional*, Jurnal Kajian Lemhanas RI, Edisi 39, September 2019.

Matompo, Osgar S. *Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan*

*Darurat*. Jurnal Media Hukum, Vol. 21, No. 1, 2014.

Tabroni. *Upaya Menyiapkan Pendidikan yang Berkualitas*. Jurnal Kependidikan Islam IAIN Sulthan Thaha Saifuddin, 2015.

## **Putusan Pengadilan**

Putusan MK Nomor 65/PUU-XXI/2023.

## **Laman**

KBBI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dimuat dalam <https://kbbi.web.id/kampanye>, diakses tanggal 12 September 2023.

\_\_\_\_\_, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dimuat dalam <https://kbbi.web.id/pendidikan>, diakses tanggal 12 September 2023.

Setwapres. *MK Bolehkan Kampanye Di Lembaga Pendidikan Wapres Ingatkan Kerawanan Polarisasi Di Kampus*, dimuat dalam <https://www.wapresri.go.id/mk-bolehkan-kampanye-di-lembaga-pendidikan-wapres-ingatkan-kerawanan-polarisasi-di-kampus/> , diakses tanggal 13 September 2023.

Pujianti, Sri. *Panitera MK: Partai Politik Pilar Demokrasi*, dimuat dalam <https://ww.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14862>, diakses tanggal 12 September 2023.

Humas Kemenko Polhukam RI. *Problematika Pendanaan Partai Politik dan Politik Berbiaya Mahal Mendorong Munculnya Politik Transaksional*, dimuat dalam <https://polkam.go.id/problematika-pendanaan-partai-politik-politik-berbiaya-mahal/>, diakses tanggal 12 September 2023.

# IMPLIKASI UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2023 TENTANG PENGEMBANGAN DAN PENGUATAN SEKTOR KEUANGAN TERHADAP LEMBAGA KEUANGAN MIKRO (*IMPLICATIONS OF LAW NUMBER 4 OF 2023 ON MICROFINANCIAL INSTITUTIONS*)

Syafrizal Syaiful

Tenaga Ahli Komisi XI DPR RI

\*Korespondensi: [syaifulsyafrizal11@gmail.com](mailto:syaifulsyafrizal11@gmail.com)

## Abstrak

Terbitnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU tentang P2SK) berimplikasi terhadap perubahan beberapa undang-undang di sektor keuangan. Salah satu undang-undang yang mengalami perubahan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU tentang LKM). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perubahan pengaturan dalam UU tentang LKM dan implikasinya terhadap perkembangan LKM. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa UU tentang P2SK menyebabkan perubahan pengaturan tentang hak kepemilikan saham LKM berbadan hukum perseroan terbatas, izin usaha, kegiatan usaha, kesehatan LKM, prinsip kehati-hatian usaha, pembinaan dan pengawasan LKM, kewajiban laporan LKM, larangan bagi LKM, dan sanksi pidana dalam UU tentang LKM. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa perubahan tersebut akan berpotensi memberikan implikasi positif terhadap perkembangan LKM di masa mendatang. Hal tersebut disebabkan karena adanya kesempatan bagi Pemerintah Daerah Provinsi untuk dapat mendirikan atau memiliki LKM berbadan hukum perseroan terbatas, tanggung jawab pemerintah daerah mendorong LKM Inkubasi menjadi lembaga jasa keuangan, adanya kewenangan Otoritas Jasa Keuangan untuk memperluas jenis usaha atau lini usaha LKM, serta semakin membaiknya pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik oleh LKM akibat berbagai perubahan dalam UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK.

Kata kunci: lembaga keuangan mikro, sektor keuangan, tata kelola perusahaan yang baik.

## Abstract

The Enactment of Law Number 4 of 2023 about Development and Strengthening of the financial sector has implications to several laws in the financial sector. One of them is Law Number 1 of 2013 about Microfinance Institutions. This research aimed to determine the changes of regulations on law number 1 of 2013 and its implications to the development of Microfinance Institutions (MFIs). This research use normative juridical approach. The results of study concluded that the law number 4 of 2023 have changed the regulation about share ownership of MFIs, the health level of MFIs, prudential principle, MFIs supervision, and a criminal charge on law number 1 of 2013. The results also concluded that all of the changes will have positive implications for the development of MFIs in the future. The positive implication is due to the opportunity for the provincial government to own MFIs, responsibility of local governments to encourage incubation MFIs to become financial service institutions, the financial services have authority to expand the types of business of MFIs, and the implementation of good corporate governance by MFIs will increasingly in the future as a result of the changes on the Law Number 1 of 2013 through the Law Number 4 of 2023.

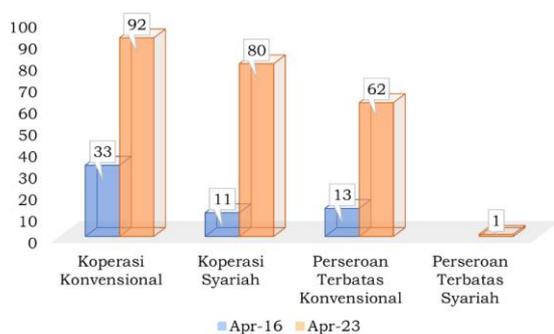
Keyword: microfinance institutions, financial sector, good corporate governance.

## I. Pendahuluan

## A. Latar Belakang

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU tentang LKM) mendefinisikan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan. Jumlah LKM per April 2023 sebanyak 235 unit, yang terdiri dari 92 unit koperasi konvensional, 80 koperasi syariah, 62 perseroan terbatas konvensional dan 1 perseroan terbatas syariah. Jumlah LKM per April 2023 tersebut bertumbuh 3 (tiga) kali lipat dibanding April 2016. Jumlah LKM per April 2016 sebanyak 57 unit, yang terdiri dari 33 unit koperasi konvensional, 11 koperasi syariah, dan 13 perseroan terbatas konvensional.<sup>43</sup>

Gambar 1. Jumlah LKM Per April 2023 dan April 2016 (Unit)



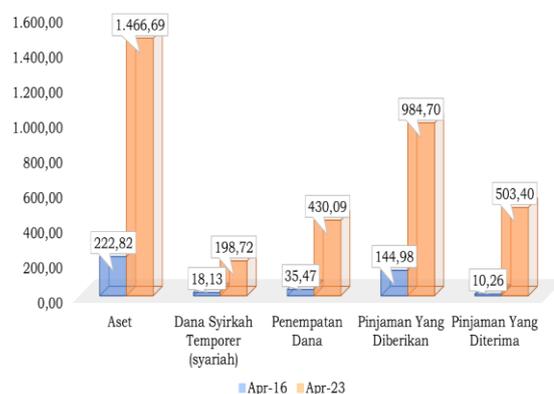
Sumber: Otoritas Jasa Keuangan (2023) dan Otoritas Jasa Keuangan (2016).

Pertumbuhan jumlah LKM tersebut berimplikasi pada semakin besarnya peran

<sup>43</sup> Otoritas Jasa Keuangan, *Statistik Lembaga Keuangan Mikro Indonesia*, dimuat dalam <https://ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/statistik-lkm/Pages/Statistik-Lembaga-Keuangan-Mikro-Indonesia-Periode-Desember-2022.aspx>, diakses tanggal 28 Mei 2023.

atau pangsa pasar LKM dalam sektor keuangan dan perekonomian nasional. Hal tersebut terlihat dari besarnya peningkatan aset, dana syirkah temporer (syariah), penempatan dana, pinjaman yang diberikan, dan pinjaman yang diterima LKM per April 2023 dibanding April 2016. Aset LKM per April 2023 bertumbuh 558,24 persen dibanding April 2016, dana syirkah temporer (syariah) bertumbuh 996,09 persen, penempatan dana bertumbuh 1.112,53 persen, pinjaman yang diberikan bertumbuh 579,19 persen, dan pinjaman yang diterima bertumbuh 4.806,44 persen.<sup>44</sup>

Gambar 2. Perkembangan Data Keuangan LKM (Miliar Rupiah)



Sumber: Otoritas Jasa Keuangan (2023) dan Otoritas Jasa Keuangan (2016).

Pesatnya pertumbuhan LKM tersebut disebabkan besarnya pelaku usaha di Indonesia yang berstatus Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), khususnya usaha mikro. Sektor UMKM mendominasi usaha di Indonesia dan berdasarkan data dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah dari sekitar 64 juta jumlah usaha di Indonesia, 99,9% di antaranya berbentuk

<sup>44</sup> Otoritas Jasa Keuangan, *Statistik Lembaga Keuangan Mikro Indonesia*, dimuat dalam <https://ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/statistik-lkm/Pages/Statistik-Lembaga-Keuangan-Mikro-Indonesia-Periode-Desember-2022.aspx>, diakses tanggal 28 Mei 2023..

UMKM dan 98,6%-nya berbentuk usaha mikro.<sup>45</sup> UMKM, khususnya usaha mikro, tersebut masih banyak menjadi entitas usaha yang *un-bankable*, sehingga menjadi faktor pendorong pesatnya pertumbuhan LKM. Masih banyaknya UMKM yang belum mampu mengakses ke sumber pembiayaan dari perbankan umum akibat *un-bankable* menjadi celah pasar yang diisi oleh layanan keuangan mikro.<sup>46</sup>

Terbitnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU tentang P2SK) berimplikasi terhadap pengaturan berbagai undang-undang yang berlaku di sektor keuangan. UU tentang P2SK mencabut 1 (satu) undang-undang, mencabut sebagian 1 (satu) undang-undang, dan mengubah 23 (dua puluh tiga) undang-undang. Salah satu undang-undang yang dilakukan perubahan melalui UU tentang P2SK yaitu UU tentang LKM. Terdapat 18 (delapan belas) ketentuan dalam UU tentang P2SK yang mengubah dan menambah pengaturan dalam UU tentang LKM.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam penelitian yaitu:

1. Bagaimana perubahan pengaturan dalam UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK.
2. Bagaimana implikasi terbitnya UU tentang P2SK terhadap perkembangan LKM.

## C. Tujuan

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

---

<sup>45</sup>Donny Maha Putra dan LF Yazikiri, *Ekosistem Fiskal sebagai Pengungkit Kebangkitan UMKM*, Majalah Treasury Indonesia, Vol.2, 2022, hal. 12.

<sup>46</sup>Adhitya Ginanjar, *Margin Lembaga Keuangan Mikro Mahal?*, Buletin SNKI Edisi 30, Juli 2023, hal. 28.

1. Perubahan pengaturan dalam UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK.
2. Implikasi terbitnya UU tentang P2SK terhadap perkembangan LKM.

## D. Metode Penulisan

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif atau hukum kepastasaan. Penelitian Hukum Normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepastasaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.<sup>47</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptional

#### 1. Definisi Lembaga Keuangan Mikro

Keuangan mikro merupakan kegiatan di sektor keuangan yang berupa penghimpunan dana dan pemberian pinjaman atau pembiayaan dalam skala mikro dengan suatu prosedur yang sederhana kepada masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah.<sup>48</sup> Lembaga Keuangan Mikro (LKM) merupakan institusi atau lembaga yang menjalankan kegiatan tersebut. Definisi LKM yang merupakan terjemahan dari *microfinance* adalah penyedia jasa keuangan bagi komunitas masyarakat kecil (tradisional) dan berfungsi sebagai pembangunan pengentasan kemiskinan.<sup>49</sup> Secara internasional, *microfinance* mengacu pada jasa keuangan yang diberikan kepada pengusaha kecil atau bisnis

---

<sup>47</sup>Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020, hal.48.

<sup>48</sup>I Gde Kajeng Baskara, *Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia*, Jurnal Buletin Studi Ekonomi, Vol. 18 No.2, 2013, hal.115.

<sup>49</sup>Slamet Mujiono, *Eksistensi Lembaga Keuangan Mikro: Cikal Bakal Lahirnya BMT di Indonesia*, Jurnal Lembaga Keuangan dan Perbankan, Vol.2 No.2, 2017, hal.208.

kecil, yang biasanya tidak mempunyai akses perbankan terkait tingginya biaya transaksi yang dikenakan oleh institusi perbankan.<sup>50</sup> Asian Development Bank (ADB) mendefinisikan lembaga keuangan mikro (*microfinance*) sebagai lembaga yang menyediakan jasa penyimpanan, kredit, pembayaran berbagai transaksi jasa serta transfer dana yang ditujukan bagi masyarakat miskin dan pengusaha kecil.<sup>51</sup>

Pasal 1 angka 1 UU tentang LKM menyebutkan:

Lembaga Keuangan Mikro yang selanjutnya disingkat LKM adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan.

Definisi dalam UU tentang LKM tersebut menyiratkan bahwa LKM merupakan sebuah institusi *profit motive* sekaligus juga bersifat *social motive*, yang kegiatannya lebih bersifat *community development* dengan tanpa mengesampingkan perannya sebagai lembaga intermediasi keuangan.<sup>52</sup>

Berbagai definisi di atas menunjukkan bahwa pendefinisian LKM cukup beragam.

---

<sup>50</sup>I Gde Kajeng Baskara, *Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia*, Jurnal Buletin Studi Ekonomi, Vol. 18 No.2, 2013, hal.115.

<sup>51</sup>Achma Hendra Setiawan, *Analisis Komparasi Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Dalam Penyaluran Kredit Mikro Menurut Preferensi Usaha Mikro di Kota Semarang*, Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis, Vol.14 No.1, 2017, hal.2.

<sup>52</sup>I Gde Kajeng Baskara, *Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia*, Jurnal Buletin Studi Ekonomi, Vol. 18 No.2, 2013, hal.115.

Meskipun demikian, Krishnamurti menyebutkan bahwa sebenarnya terdapat 3 (tiga) elemen penting dalam pendefinisian LKM, yakni:<sup>53</sup>

- a. Menyediakan berbagai jenis fasilitas pelayanan keuangan seperti tabungan, pinjaman, pembayaran, deposito, maupun asuransi.
- b. Melayani rakyat miskin karena awalnya keuangan mikro hidup dan berkembang memang untuk melayani masyarakat yang terpinggirkan oleh sistem keuangan formal.
- c. Menggunakan prosedur dan mekanisme yang kontekstual dan fleksibel, yang merupakan konsekuensi dari kelompok masyarakat yang dilayani.

## 2. Keterkaitan Lembaga Keuangan Mikro Dengan Usaha Mikro dan Kecil, Serta Kemiskinan.

Di Indonesia, pengelompokan atau pengkategorian bentuk LKM relatif beragam. Bank Indonesia mengelompokkan menjadi dua kategori yaitu LKM yang berwujud bank (BRI Unit Desa, BPR dan Badan Kredit Desa), dan nonbank (Koperasi Simpan Pinjam, Unit Simpan Pinjam, Lembaga Dana Kredit Pedesaan, Baitul Maal Wat Tanwil, Lembaga Swadaya Masyarakat, arisan, pola pembiayaan Grameen Bank, pola pembiayaan ASA, Kelompok Swadaya Masyarakat, dan Credit Union).<sup>54</sup> Sedangkan menurut Usman terdapat empat bentuk LKM. Keempat bentuk LKM tersebut adalah: (1) LKM formal (bank dan non bank); (2) LKM non formal

---

<sup>53</sup>Achma Hendra Setiawan, *Analisis Komparasi Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Dalam Penyaluran Kredit Mikro Menurut Preferensi Usaha Mikro di Kota Semarang*, Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis, Vol.14 No.1, 2017, hal.3.

<sup>54</sup>Achma Hendra Setiawan, *Analisis Komparasi Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Dalam Penyaluran Kredit Mikro Menurut Preferensi Usaha Mikro di Kota Semarang*, Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis, Vol.14 No.1, 2017, hal.3.

(berbadan hukum dan tidak berbadan hukum); (3) LKM program pemerintah, dan (4) LKM Informal seperti arisan dan rentenir.<sup>55</sup>

Apabila merujuk pada Pasal 4 dan Pasal 5 UU tentang LKM, bentuk LKM yang diakui undang-undang untuk melakukan kegiatan pemberian jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha, adalah lembaga yang berbentuk badan hukum, baik perseroan terbatas maupun koperasi.

Berbagai bentuk LKM tersebut memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan perkembangan usaha mikro dan kecil di Indonesia. LKM merupakan salah satu sumber pembiayaan yang paling diandalkan untuk diakses oleh pelaku usaha mikro dan kecil. Salah satu faktor pendorong usaha mikro dan kecil lebih mengandalkan pembiayaan dari LKM adalah karakteristik usaha mikro dan kecil itu sendiri. Usaha kecil dan mikro dinilai atau diasumsikan tidak memiliki potensi dana oleh lembaga keuangan formal, tidak layak bank (*not bankable*) karena tidak memiliki agunan, serta memiliki kemampuan mengembalikan pinjamannya yang rendah dan kebiasaan menabung yang rendah. Asumsi tersebut berakibat pada aksesibilitas dari pengusaha mikro terhadap sumber keuangan formal rendah, sehingga kebanyakan mereka mengandalkan modal apa adanya yang mereka miliki.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>Slamet Mujiono, *Eksistensi Lembaga Keuangan Mikro: Cikal Bakal Lahirnya BMT di Indonesia*, Jurnal Lembaga Keuangan dan Perbankan, Vol.2 No.2, 2017, hal.209.

<sup>56</sup>Sugeng Haryanto, *Potensi Dan Peran Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Dalam Upaya Pengembangan Usaha Kecil Dan Mikro*, Modernisasi, Vol.7 No.3, 2011, hal.230.

Kondisi usaha mikro dan kecil yang nyaris tak tersentuh lembaga keuangan formal dan dianggap tidak *bankable* inilah yang menjadi faktor pendorong LKM memiliki peran yang sangat penting terhadap perkembangan usaha mikro dan kecil di Indonesia. Fleksibilitas tinggi yang dimiliki oleh LKM menyebabkan pelaku usaha mikro dan kecil yang tidak tersentuh lembaga keuangan formal lebih memilih mengakses pembiayaan melalui LKM. Fleksibilitas yang tinggi tersebut biasanya menciptakan LKM yang sangat adaptif dan mampu melayani masyarakat kecil (usaha mikro dan kecil) dengan menyediakan beragam jenis pelayanan keuangan yang relevan atau sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat, melayani kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, serta menggunakan prosedur dan mekanisme yang kontekstual dan fleksibel agar lebih mudah dijangkau oleh masyarakat miskin yang membutuhkan.<sup>57</sup>

Peran besar dan penting LKM bagi usaha mikro dan kecil tersebut menempatkan LKM sebagai salah satu alat yang efektif dan inovatif dalam upaya pengentasan kemiskinan dan pengangguran. Pemerintah telah menggunakan keuangan mikro (*microfinance*) sebagai salah satu strategi dalam mengurangi kemiskinan di Indonesia, di mana masyarakat melalui jasa keuangan mikro dapat meningkatkan pendapatan, asset, mengurangi kerentanan terhadap guncangan eksternal serta terciptanya lapangan kerja.<sup>58</sup> LKM memiliki peranan penting dalam penanggulangan kemiskinan karena selama ini LKM memiliki model penyediaan jasa

---

<sup>57</sup>Sugeng Haryanto, *Potensi Dan Peran Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Dalam Upaya Pengembangan Usaha Kecil Dan Mikro*, Modernisasi, Vol.7 No.3, 2011, hal.233-234.

<sup>58</sup>Susiyanti, *Peran Lembaga Keuangan Mikro Dalam Mengatasi Kemiskinan di Indonesia*, Buletin SNKI Edisi 30, Juli 2023, hal.13-14

keuangan bagi masyarakat yang memiliki usaha pada sektor paling kecil yang tidak dapat mengakses layanan perbankan dan menjadi lembaga pendanaan yang mengakar di tengah-tengah masyarakat melalui proses penyaluran dana secara sederhana, murah dan cepat dengan berpihak pada masyarakat kecil dan berasaskan keadilan.<sup>59</sup>

### 3. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*)

Tata kelola perusahaan yang baik atau *Good Corporate Governance* (GCG) merupakan salah satu pilar dari sistem ekonomi pasar yang erat kaitannya dengan kepercayaan, baik terhadap perusahaan yang melaksanakannya maupun terhadap iklim usaha di suatu negara.<sup>60</sup> GCG merupakan faktor yang penting dalam membangun bisnis yang baik dan sehat.<sup>61</sup> Dengan demikian, GCG dapat diterjemahkan sebagai salah satu faktor atau pilar penting yang erat kaitannya dengan kepercayaan guna membangun bisnis yang baik dan sehat. Bank Dunia mendefinisikan GCG sebagai sebuah aturan, standar dan organisasi di bidang ekonomi yang mengatur perilaku, perincian dan penjabaran tugas dan wewenang serta pertanggungjawabannya *stakeholder* dalam perusahaan kepada investor (pemegang saham dan kreditor).<sup>62</sup>

Perkembangan kemajuan perusahaan atau aktivitas bisnis di sektor keuangan salah

satunya ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap lembaga keuangan yang beroperasi di sektor keuangan. Oleh karena itu, penerapan GCG menjadi salah satu faktor penentu kemajuan tersebut, termasuk bagi LKM. Penerapan GCG bertujuan untuk menciptakan sistem pengendalian dan keseimbangan (*check and balances*) sehingga mampu mencegah kemungkinan penyalahgunaan sumber daya perusahaan dan tetap mendorong terjadinya pertumbuhan perusahaan.<sup>63</sup> GCG memiliki peran penting dalam menjaga eksistensi, keberlangsungan, dan perkembangan perusahaan, serta meningkatkan dan melindungi reputasi perusahaan agar mampu bertahan dan berkembang.<sup>64</sup>

Penerapan GCG tidak hanya sebatas penentu kemajuan atau pertumbuhan suatu perusahaan. Namun juga bertujuan memberikan perlindungan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan suatu perusahaan. Salah satu tujuan utama dari GCG adalah untuk memberikan perlindungan yang memadai dan perlakuan yang adil kepada pemegang saham dan pihak yang berkepentingan lainnya melalui peningkatan nilai pemilik saham secara maksimal.<sup>65</sup> Terdapat lima tujuan utama *Good Corporate Governance* yaitu: (1) melindungi hak dan kepentingan pemegang saham; (2) melindungi hak dan kepentingan para anggota

---

<sup>59</sup>Susiyanti, *Peran Lembaga Keuangan Mikro Dalam Mengatasi Kemiskinan di Indonesia*, Buletin SNKI Edisi 30, Juli 2023, hal.14.

<sup>60</sup>Putri Indar Dewi, *Penerapan Good Corporate Governance (GCG) di Lembaga Perbankan Syariah*, Jurnal Al-Tsarwah, Vol.3 No.2, 2020, hal.4.

<sup>61</sup>Christania Vanessa Sengkey, *Kajian Hukum Terhadap Penerapan Good Corporate Governance Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, Lex Administratum, Vol.6 No.1, 2018, hal.145.

<sup>62</sup>Choiriyah, *Good Corporate Governance Dalam Lembaga Keuangan Islam*, Islamic Banking, Vol.2 No.1, 2015, hal.32.

---

<sup>63</sup>Choiriyah, *Good Corporate Governance Dalam Lembaga Keuangan Islam*, Islamic Banking, Vol.2 No.1, 2015, hal.32.

<sup>64</sup>Nadhila Zhafarina, *Pengaruh Implementasi Tata Kelola Perusahaan (Corporate Governance) Dan Kepatuhan Syariah Terhadap Reputasi dan Kepercayaan Nasabah Pada Bank Syariah Mandiri Malang*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Vol.5 No.2, 2017, hal.7.

<sup>65</sup>Christania Vanessa Sengkey, *Kajian Hukum Terhadap Penerapan Good Corporate Governance Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, Lex Administratum, Vol.6 No.1, 2018, hal.145.

the stakeholders non pemegang saham; (3) meningkatkan nilai perusahaan dan para pemegang saham; (4) meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja Dewan Pengurus atau Board of Directors dan manajemen perusahaan; dan (5) meningkatkan mutu hubungan Board of Directors dengan manajemen senior perusahaan.<sup>66</sup>

Dalam penerapannya, terdapat 5 (lima) prinsip GCG yang berlaku secara umum, yakni<sup>67</sup>:

- a. *Transparansi (Transparency)*. Perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan.
- b. *Akuntabilitas (Accountability)*. Perusahaan harus dapat mempertanggung jawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar.
- c. *Responsibilitas (Responsibility)*. Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.
- d. *Independensi (Independency)*. Perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.
- e. *Kesetaraan dan Kewajaran (Fairness)*. Perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang

saham, pemangku kepentingan lainnya dan semua orang yang terlibat didalamnya berdasarkan prinsip kesetaraan dan kewajaran.

OECD menerbitkan prinsip-prinsip dasar dari tata kelola perusahaan, antara lain:<sup>68</sup>

- a. Pengungkapan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat, dapat diperbandingkan, dan mudah di akses oleh semua stakeholders (transparansi),
- b. Penetapan tanggungjawab yang jelas dari masing-masing elemen dalam organisasi (akuntabilitas),
- c. Kepatuhan perusahaan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku baik peraturan perundangan maupun peraturan internal perusahaan (tanggungjawab),
- d. Perusahaan harus menghindari dominasi berlebihan oleh stakeholders dan tidak terpengaruh oleh kepentingan pribadi maupun kelompok (independensi), dan
- e. Perlindungan terhadap seluruh kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan secara merata baik minoritas maupun mayoritas (Kewajaran).

Secara empiris, penerapan GCG memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan atau kemajuan kinerja dan nilai perusahaan LKM. Penelitian Putu Krishna Aryastha Mahaendrayasa, & I Gusti Ayu Made Asri Dwija Putri menemukan bahwa penerapan prinsip-prinsip GCG memberikan dampak positif terhadap kinerja keuangan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Kota Denpasar.<sup>69</sup> Penelitian Ni Made Myantari, Ni

---

<sup>66</sup> Christania Vanessa Sengkey, *Kajian Hukum Terhadap Penerapan Good Corporate Governance Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, Lex Administratum, Vol.6 No.1, 2018, hal.145.

<sup>67</sup> Lukas William Andypratama dan Ronny H. Mustamu, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Pada Perusahaan Keluarga: Studi Deskriptif Pada Distributor Makanan*, Agora, Vol. 1 No. 1, 2013, hal. 14.

---

<sup>68</sup> Nadhila Zhafarina, *Pengaruh Implementasi Tata Kelola Perusahaan (Corporate Governance) Dan Kepatuhan Syariah Terhadap Reputasi dan Kepercayaan Nasabah Pada Bank Syariah Mandiri Malang*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Vol.5 No.2, 2017, hal.4.

<sup>69</sup> Putu Krishna Aryastha Mahaendrayasa, & I Gusti Ayu Made Asri Dwija Putri, *Pengaruh Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Terhadap Kinerja*

Nyoman Ayu Suryandari, & Gde Bagus Brahma Putra menemukan bahwa prinsip transparansi, akuntabilitas, independensi, kewajaran berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan LPD di Kecamatan Mengwi Kabupaten Badung.<sup>70</sup> Pengaruh penerapan GCG juga memiliki pengaruh terhadap keberlanjutan usaha pembiayaan yang dilakukan oleh LKM. Salah satunya terlihat dari hasil penelitian Purbayu Budi Santosa et.al yang menemukan bahwa penerapan GCG memberikan dampak positif terhadap keberlangsungan pembiayaan nasabah Baitul Maal Wa Tamwil (BMT) di Jawa Tengah.<sup>71</sup>

## **B. Perubahan pengaturan dalam UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK.**

UU tentang P2SK berimplikasi pada adanya perubahan pengaturan terhadap 15 (lima belas) pasal dalam UU tentang LKM. Kelimabelas pasal tersebut yaitu Pasal 5, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 11, Pasal 16, Pasal 23, Pasal 28, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, dan Pasal 38. Selain itu, UU tentang P2SK juga menambahkan 4 (empat) pasal yang disisipkan pada Bab X yang mengatur tentang Pengaturan, Pembinaan, dan Pengawasan. Keempat pasal tersebut yaitu Pasal 30A, Pasal 30B, Pasal 38 A, Pasal 38 B. Bagian ini akan membahas substansi perubahan pengaturan terhadap LKM akibat

---

*Keuangan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Di Kota Denpasar*, E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana, Vol.21 No.2, 2015, hal. 990.

<sup>70</sup> Ni Made Myantari, Ni Nyoman Ayu Suryandari, & Gde Bagus Brahma Putra, *Pengaruh Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Terhadap Kinerja Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Di Kecamatan Mengwi Kabupaten Badung*, Jurnal Karma, Vol. 1 No. 6, 2021, hal. 2097.

<sup>71</sup>Purbayu Budi Santosa, Wisnu Mawardi, Dul Muid, Diah Meani R.M.D, & Mochammad Ardani, *Pengaruh Good Corporate Governance (GCG) Terhadap Keberlangsungan Pembiayaan Nasabah Baitul Maal Wa Tamwil (BMT)*, Prosiding Seminar Nasional Unimus, Vol. 3, 2020, hal. 1080.

adanya perubahan dan penambahan pasal dalam UU tentang LKM melalui terbitnya UU tentang LPSK.

### **1. Hak Kepemilikan Saham LKM Berbadan Hukum Perseroan Terbatas**

Pasal 204 angka 1 UU tentang P2SK mengubah Pasal 5 UU tentang LKM. Perubahan pengaturan Pasal 5 UU tentang LKM tersebut berimplikasi pada adanya hak yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi untuk dapat memiliki minimal 60 (enam puluh) persen saham LKM yang berbadan hukum perseroan terbatas dan dihapuskannya hak Badan Usaha Milik Kelurahan untuk memiliki saham LKM yang berbadan hukum perseroan terbatas.

### **2. Kepemilikan Saham LKM**

Pasal 204 angka 2 UU tentang P2SK mengubah Pasal 8 UU tentang LKM. Perubahan pengaturan Pasal 8 UU tentang LKM tersebut merupakan implikasi dari perubahan Pasal 5 yang memberikan hak kepada Pemerintah Daerah Provinsi untuk dapat memiliki minimal 60 (enam puluh) persen saham LKM berbadan hukum perseroan terbatas dan penghapusan hak Badan Usaha Milik Kelurahan untuk memiliki saham LKM yang berbadan hukum perseroan terbatas.

### **3. Izin Usaha**

Pasal 204 angka 3 UU tentang P2SK mengubah Pasal 9 UU tentang LKM. Perubahan Pasal 9 UU tentang LKM tersebut berimplikasi pada beberapa hal, yakni:

- a. Adanya pengelompokan LKM berdasarkan skala usahanya sebagaimana diatur pada perubahan Pasal 9 ayat (2), yakni LKM skala kecil, menengah dan besar yang pengaturannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK).

- b. Kewajiban bagi LKM yang sudah beroperasi dan belum memiliki izin usaha untuk mendapatkan izin usaha penghimpunan dana dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK).
- c. Kewajiban LKM Inkubasi yang tidak melakukan penghimpunan dana masyarakat untuk terdaftar pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota setempat.
- d. Larangan bagi LKM Inkubasi<sup>72</sup> yang terdaftar pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota setempat untuk melakukan penghimpunan dana masyarakat.
- e. Adanya tanggungjawab pemerintah daerah mendorong LKM Inkubasi menjadi Lembaga Jasa Keuangan (LJK).
- f. Kewajiban adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pendaftaran LKM Inkubasi, larangan LKM Inkubasi melakukan penghimpunan dana masyarakat, dan pelaksanaan upaya pemerintah daerah mendorong LKM Inkubasi menjadi LJK.

#### 4. Kegiatan Usaha

Pasal 204 angka 4 UU tentang P2SK mengubah Pasal 11 UU tentang LKM. Perubahan Pasal 11 UU tentang LKM tersebut berimplikasi pada adanya jenis kegiatan usaha yang dimungkinkan dapat dijalankan oleh LKM di masa mendatang berdasarkan ketetapan OJK, selain jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, atau pemberian jasa

---

<sup>72</sup>Yang dimaksud dengan "LKM inkubasi" adalah LKM baik yang didirikan dalam rangka menyelenggarakan program Pemerintah maupun yang didirikan oleh masyarakat yang tidak menghimpun dana dan belum mampu memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai lembaga keuangan mikro.

konsultasi pengembangan usaha. Hal tersebut terlihat dari adanya pengaturan Pasal 9 ayat (1) huruf b yang merupakan pengaturan baru setelah terbitnya UU tentang PPSK.

#### 5. Cakupan Wilayah Usaha

Pasal 204 angka 5 UU tentang P2SK mengubah Pasal 16 UU tentang LKM. Perubahan Pasal 16 UU tentang LKM tersebut berimplikasi pada adanya perubahan kewenangan pengaturan penetapan cakupan wilayah usaha LKM yang disesuaikan dengan skala usahanya. Kewenangan pengaturan sebelum terbitnya UU tentang P2SK diberikan kepada pemerintah yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah. Setelah terbitnya UU tentang P2SK, kewenangan penetapan cakupan wilayah usaha LKM yang disesuaikan dengan skala usaha menjadi kewenangan OJK, yang kemudian diatur dalam POJK.

#### 6. Kesehatan LKM dan Prinsip Kehati-hatian Usaha

Pasal 204 angka 6 UU tentang P2SK mengubah Pasal 23 UU tentang LKM. Perubahan Pasal 23 UU tentang LKM tersebut berimplikasi pada beberapa hal, yakni:

- a. Adanya kewenangan OJK untuk menetapkan aturan yang berkaitan dengan tingkat kesehatan dan prinsip kehati-hatian usaha LKM. Kewenangan ini tidak diatur sebelum terbitnya UU tentang P2SK.
- b. Adanya perubahan penggunaan frasa kesulitan likuiditas dan solvabilitas menjadi tingkat kesehatan LKM. Perubahan ini menunjukkan bahwa pengawasan terhadap LKM setelah terbitnya UU tentang P2SK tidak hanya berfokus pada indikator likuiditas dan solvabilitas LKM. Namun pengawasan yang dilakukan oleh OJK terhadap LKM lebih komprehensif berkaitan dengan tingkat kesehatan LKM. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan

Otoritas Jasa Keuangan Nomor 28/POJK.05/2020 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Lembaga Jasa Keuangan Nonbank (POJK tentang Tingkat Kesehatan LKKNB), tingkat kesehatan LKKNB merupakan penilaian terhadap kondisi tata kelola perusahaan yang baik, profil risiko, rentabilitas, dan permodalan atau pendanaan LKKNB.

- c. Adanya pengaturan yang lebih tegas terkait tanggungjawab OJK untuk meminta pemegang saham atau pengurus dan/atau anggota LKM dan/atau LKM untuk melakukan sesuatu tindakan ketika LKM tersebut tidak memenuhi tingkat kesehatan. Sebelum terbitnya UU tentang P2SK, pengaturannya hanya menyebutkan bahwa OJK dapat melakukan/meminta pemegang saham atau pengurus dan/atau anggota LKM dan/atau LKM untuk melakukan sesuatu tindakan ketika LKM tersebut mengalami kesulitan likuiditas dan solvabilitas. Penggunaan kata “dapat” tersebut dapat dimaknai bahwa OJK tidak memiliki ketegasan tanggung jawab ketika LKM sedang mengalami kesulitan likuiditas dan solvabilitas.
- d. Adanya pilihan tindakan yang diperintahkan oleh OJK yang bersifat terbuka dan mengikuti perkembangan dinamika di sektor jasa keuangan apabila LKM mengalami kondisi tidak memenuhi tingkat kesehatan. Hal tersebut terlihat dari pengaturan ayat (2) huruf h. Pengaturan tersebut tidak diatur sebelum terbitnya UU tentang P2SK.

## 7. Pengaturan, Pembinaan dan Pengawasan

Pasal 204 angka 8 UU tentang P2SK mengubah Pasal 28 UU tentang LKM. Sebelum terbitnya UU tentang P2SK, tanggungjawab pengaturan, pembinaan dan pengawasan LKM menjadi tanggung jawab

OJK yang, baik bagi LKM kecil, menengah maupun besar. Pembinaan dan pengawasan yang menjadi tanggung jawab OJK tersebut didelegasikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota atau pihak yang ditunjuk apabila pemerintah daerah kabupaten/kota belum siap. Selain itu, pelaksanaan tanggung jawab pembinaan yang dilakukan oleh OJK harus dilaksanakan dengan melakukan koordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Terbitnya UU tentang P2SK berimplikasi pada mekanisme pembinaan dan pengawasan terhadap LKM. Tanggungjawab pembinaan dan pengawasan diatur berdasarkan skala usaha LKM. Pembinaan dan pengawasan LKM skala usaha kecil dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dengan mengacu pada ketentuan yang ditetapkan oleh OJK. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bertanggung jawab menyiapkan infrastruktur pembinaan dan pengawasan LKM. Sedangkan pembinaan dan pengawasan LKM skala usaha menengah dan besar dilakukan oleh OJK. Terkait dengan koordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koperasi dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan OJK tidak memiliki keharusan melakukan koordinasi dalam konteks pembinaan dan pengawasan LKM. Namun masih dapat melakukan koordinasi apabila dipandang perlu. Selain itu, pengaturan baru melalui UU tentang P2SK juga mengatur bahwa kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koperasi, dan Pemerintah Daerah

Provinsi bertanggung jawab mendukung kelancaran pelaksanaan pembinaan dan pengawasan LKM yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

## 8. Pelaporan

Pasal 204 angka 9 UU tentang P2SK mengubah Pasal 30 UU tentang LKM. Sebelum terbitnya UU tentang P2SK, LKM memiliki kewajiban menyampaikan laporan keuangan setiap 4 (empat) bulan dan/atau laporan lain yang ditetapkan dalam POJK kepada OJK. Kewajiban penyampaian pelaporan tersebut mengalami perubahan setelah terbitnya UU tentang P2SK. Kewajiban penyampaian pelaporan bagi LKM dan jenis laporan setelah terbitnya UU tentang P2SK dibedakan berdasarkan skala usaha. LKM skala menengah dan besar wajib menyampaikan laporan kepada OJK, yang meliputi laporan keuangan berkala, laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik bagi LKM yang memenuhi syarat tertentu, dan laporan lain yang ditetapkan dalam POJK. Sedangkan LKM kecil wajib menyampaikan laporannya kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dengan tembusan kepada OJK, yang meliputi laporan keuangan berkala dan laporan lain yang ditetapkan dalam POJK.

## 9. Larangan Bagi Pihak Yang Terlibat Dalam LKM

Pasal 204 angka 10 UU tentang P2SK menyisipkan atau menambah 3 (tiga) pasal di antara Pasal 30 dan Pasal 31 UU tentang LKM. Penambahan atau penyisipan 3 (tiga) pasal tersebut berimplikasi pada ada tambahan pengaturan larangan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam ekosistem LKM, yakni:

a. Larangan bagi anggota dewan komisaris, anggota pengawas, anggota direksi, anggota pengurus, pengelola, pegawai, dan/atau

pihak terafiliasi LKM meminta atau menerima suatu imbalan untuk keuntungan pribadi atau keluarganya, dalam rangka orang lain mendapatkan uang muka atau fasilitas pembiayaan dari LKM dan/atau memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas pembiayaan pada LKM.

- b. Larangan bagi pemegang saham atau pemilik dan/atau pihak terafiliasi LKM menyuruh anggota dewan komisaris, anggota pengawas, anggota direksi, anggota pengurus, pengelola, pegawai, dan/atau pihak terafiliasi LKM untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan LKM tidak melaksanakan langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan LKM terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi LKM.
- c. Larangan bagi anggota dewan komisaris, anggota pengawas, anggota direksi, anggota pengurus, pengelola, pegawai, dan/atau pihak terafiliasi LKM memberikan laporan, informasi, data, dan dokumen kepada OJK secara tidak benar, palsu, dan/atau menyesatkan.

## 10. Pemeriksaan LKM

Pasal 204 angka 11 UU tentang P2SK mengubah Pasal 31 UU tentang LKM. Perubahan pasal 31 merupakan penyempurnaan norma akibat adanya perubahan kewenangan pembinaan dan pengawasan LKM berdasarkan skala usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UU tentang LKM setelah terbitnya UU tentang P2SK. Pada pasal 31 sebelum terbitnya UU tentang P2SK disebutkan subjek hukum yang melakukan pemeriksaan, yaitu OJK. Pada perubahan tidak lagi disebutkan subjek hukum yang melakukan pemeriksaan, karena

adanya pembagian kewenangan pembinaan dan pemeriksaan antara OJK dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 28 UU tentang LKM.

### 11. Sanksi Administratif

Pasal 204 angka 12 UU tentang P2SK mengubah Pasal 33 UU tentang LKM. Perubahan pasal 33 merupakan penyempurnaan norma akibat adanya penyempurnaan kewajiban LKM Inkubasi terdaftar pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (5) huruf b UU tentang LKM setelah terbitnya UU tentang P2SK, serta penyempurnaan dengan melakukan penghapusan rujukan Pasal 11 karena pasal dimaksud tidak mengatur norma kewajiban atau larangan.

### 12. Sanksi Pidana

Pasal 204 angka 12 hingga angka 17 mengubah Pasal 34 hingga Pasal 38, serta menambahkan Pasal 38 B. Perubahan dan penambahan sanksi pidana yang dilakukan melalui UU tentang P2SK adalah perubahan sanksi pidana berkaitan dengan tindakan:

- a. menjalankan LKM tanpa izin usaha,
- b. melanggar larangan menghimpun dana masyarakat bagi LKM Inkubasi,
- c. memaksa anggota dewan komisaris, anggota pengawas, anggota direksi, anggota pengurus, pegawai, dan/atau pihak terafiliasi LKM untuk memberikan informasi penyimpan dan simpanan,
- d. memberikan informasi yang wajib dirahasiakan secara sengaja,
- e. tidak memberikan informasi penyimpan dan simpanan yang wajib dipenuhi untuk kepentingan perpajakan, peradilan dalam perkara pidana, peradilan dalam perkara perdata atau hal lain yang ditetapkan dalam POJK,

- f. membuat pencatatan palsu dalam pembukuan atau laporan keuangan dan/atau tanpa didukung dengan dokumen yang sah, menghilangkan atau tidak memasukkan informasi yang benar dalam laporan kegiatan usaha, laporan keuangan, dan/atau rekening LKM, dan/atau mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, dan/atau menghilangkan suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan keuangan, dan dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha secara sengaja,
- g. meminta atau menerima suatu imbalan untuk keuntungan pribadi atau keluarganya, dalam rangka orang lain mendapatkan uang muka atau fasilitas pembiayaan dari LKM dan/atau memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas pembiayaan pada LKM,
- h. melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan LKM tidak melaksanakan langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan LKM terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi LKM,
- i. menyuruh untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan LKM tidak melaksanakan langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan LKM terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi LKM, serta
- j. memberikan laporan, informasi, data, dan/atau dokumen kepada Otoritas Jasa Keuangan secara tidak benar, palsu, dan/atau menyesatkan.

Terhadap kesepuluh tindakan yang dikenakan sanksi pidana tersebut di atas, perubahan yang dilakukan melalui UU tentang P2SK adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan nominal pidana denda. Pada aturan sebelumnya diatur apabila tindakan yang dikenakan sanksi pidana dilakukan, atas tindakan tersebut dikenakan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah). Kemudian melalui UU tentang P2SK berubah menjadi dikenakan dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp2.000.000.000 (dua miliar rupiah).
- b. Adanya pidana tambahan berupa penggantian kerugian atas harta benda atau kerusakan barang apabila tindakan yang dikenakan sanksi pidana menyebabkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang. Penggantian kerugian dimaksud berupa sejumlah kerugian yang diderita atau secara proporsional dalam hal jumlah penggantian kerugian atas harta benda atau kerusakan tidak mencukupi jumlah total kerugian yang ditimbulkan.
- c. Adanya penggantian pidana denda dan/atau pidana tambahan apabila tidak dipenuhi menjadi pidana penjara, setelah dilakukan penyitaan dan pelelangan harta benda terpidana. Perubahan melalui UU tentang P2SK mengatur bahwa apabila terpidana tidak membayar pidana denda dan/atau pidana tambahan berupa penggantian kerugian atas harta benda atau kerusakan barang, maka harta benda terpidana disita dan dilelang oleh jaksa untuk melunasi denda dan ganti kerugian. Apabila hasil penyitaan dan pelelangan harta benda terpidan tersebut tidak cukup atau tidak memungkinkan untuk dilaksanakan, maka pidana denda dan/atau

pidana tambahan berupa ganti kerugian yang tidak dibayar diganti dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 8 (delapan) tahun.

Selain melakukan perubahan terhadap bentuk sanksi pidana atas kesepuluh tindakan pidana dimaksud di atas, perubahan lain yang dilakukan melalui UU tentang PPSK adalah adanya penambahan pasal yang mengatur penjatuhan pidana apabila tindak pidana menjalankan LKM tanpa izin dilakukan oleh badan hukum. Aturan tersebut diatur dalam Pasal 38B yang menyebutkan:

Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 dilakukan oleh badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, penjatuhan pidana terhadap badan hukum dimaksud dilakukan baik terhadap pihak yang memberi perintah melakukan perbuatan maupun pihak yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap keduanya.

### **C. Implikasi terbitnya UU tentang P2SK terhadap perkembangan LKM.**

Peran LKM dalam konteks menopang perekonomian nasional secara umum dan menopang upaya pengentasan kemiskinan dan pengangguran secara khusus masih sangat dibutuhkan. Kebutuhan tersebut didasarkan pada struktur perekonomian nasional yang masih didominasi oleh pelaku UMKM dan sebagian besar *un-bankable*, khususnya usaha mikro yang hampir mencapai 99 (sembilan puluh sembilan) persen. “Masih banyak UMKM yang mengakses sumber pembiayaan dari LKM, karena UMKM sebagian besar adalah *un-bankable* sehingga belum mampu mengakses ke sumber pembiayaan dari perbankan umum”.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Adhitya Ginanjar, *Margin Lembaga Keuangan Mikro Mahal?*, Buletin SNKI Edisi 30, Juli 2023 hal. 28.

Oleh karena itu, pengembangan dan penguatan LKM menjadi kebutuhan untuk dilakukan.

Apabila melihat perubahan beberapa pasal dan penambahan pasal dalam UU tentang LKM melalui UU P2SK, perubahan dan penambahan pasal tersebut ditujukan untuk mengembangkan dan menguatkan LKM di masa mendatang. Perubahan dan penambahan tersebut akan berpotensi menciptakan implikasi positif bagi perkembangan LKM di masa mendatang. Hal tersebut terlihat dari beberapa substansi pengaturan yang nantinya akan berimplikasi positif terhadap pertumbuhan dan perkembangan LKM. Salah satu substansi pengaturan tersebut adalah adanya pengaturan baru tentang hak kepemilikan LKM bagi Pemerintah Daerah Provinsi. Pengaturan baru ini memberikan kesempatan kepada Pemerintah Daerah Provinsi untuk dapat membentuk atau memiliki LKM beradan hukum perseroan terbatas guna menjalankan agenda pembangunan di daerahnya, khususnya berkaitan dengan pengentasan kemiskinan dan pengangguran. Pengaturan baru ini akan dapat berimplikasi positif terhadap pertumbuhan dan perkembangan LKM dengan diberikannya hak kepada Pemerintah Daerah Provinsi untuk memiliki LKM. Hal ini tersebut didasarkan pada lebih besarnya peluang Pemerintah Daerah Provinsi untuk mendirikan atau memiliki LKM apabila dilihat dari kemampuan keuangan masing-masing daerah. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, rata-rata rasio pendapatan asli daerah dengan total pendapatan daerah untuk Pemerintah Daerah Kabupaten sebesar 10,85 persen dan Kota sebesar 25,17 persen. Sedangkan pemerintah Pemerintah Daerah Provinsi sebesar 40,63 persen. Angka tersebut menunjukkan bahwa

kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Provinsi jauh lebih baik dibanding Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Namun implikasi positif terhadap LKM ini dapat saja tidak terjadi karena bergantung pada *political will* Pemerintah Daerah Provinsi untuk memiliki atau tidak memiliki LKM di masa mendatang.

Substansi pengaturan lain yang akan memberikan implikasi positif terhadap pertumbuhan dan perkembangan LKM ke depan yaitu adanya pengaturan tanggung jawab pemerintah daerah mendorong LKM Inkubasi menjadi LJK, dimana pengaturannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Namun pengaturan tanggung jawab ini masih mengandung kelemahan sehingga berpotensi tidak dijalankan oleh pemerintah daerah, karena tidak adanya pengaturan sanksi apabila pemerintah daerah tidak menjalankan tanggung jawab tersebut. Pelaksanaan tanggung jawab tersebut masih sangat bergantung pada *political will* pemerintah daerah. Oleh karena itu, perlu ada pengaturan sanksi di dalam Peraturan Pemerintah yang nantinya disusun oleh pemerintah, agar tanggung jawab tersebut benar-benar dijalankan pemerintah daerah.

Adanya pengaturan perluasan jenis usaha atau lini usaha LKM yang nantinya ditetapkan OJK selain jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat juga akan menjadi faktor pendorong perkembangan dan pertumbuhan LKM ke depan. Perubahan Pasal 11 UU tentang LKM memberikan kewenangan kepada OJK untuk dapat menetapkan perluasan jenis usaha yang dapat dilakukan LKM. Kewenangan ini akan memberikan ruang yang lebih fleksibel bagi OJK untuk memperluas jenis usaha LKM guna mendorong perkembangan dan pertumbuhan LKM di masa mendatang yang disesuaikan

dengan perkembangan dan perubahan bisnis di sektor jasa keuangan.

Subtansi lain yang nantinya akan berimplikasi positif terhadap perkembangan dan pertumbuhan LKM yaitu adanya perbaikan penerapan tata kelola perusahaan yang baik atau GCG bagi LKM. GCG merupakan satu faktor atau pilar penting yang erat kaitannya dengan kepercayaan masyarakat guna membangun bisnis yang baik dan sehat. Perkembangan dan kemajuan LKM salah satunya ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap LKM. Semakin tinggi kepercayaan masyarakat terhadap LKM, maka semakin tinggi pula peluang LKM untuk memperoleh penempatan dana dan tambahan permodalan yang dapat dijadikan pengungkit atau *leverage* pembiayaan kepada masyarakat, khususnya usaha kecil dan mikro. Semakin tingginya tambahan modal dan *leverage* akan berdampak pada semakin baik dan tingginya nilai perusahaan untuk terus berkembang dan bertumbuh di masa mendatang. Oleh karena itu, penerapan GCG menjadi salah satu faktor penentu perkembangan dan kemajuan LKM di masa mendatang.

Perubahan UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK dilakukan guna mendorong perbaikan pelaksanaan prinsip-prinsip GCG. Perbaikan tersebut diupayakan melalui perubahan pengaturan berkaitan dengan pemberian kewenangan kepada OJK untuk menetapkan aturan berkaitan dengan tingkat kesehatan LKM dan prinsip kehati-hatian usaha, perubahan kewajiban pelaporan LKM kepada OJK, penyempurnaan pengaturan pembinaan dan pengawasan yang disesuaikan dengan klasifikasi skala usaha dan cakupan wilayah usaha, penambahan larangan bagi pihak yang terlibat dalam ekosistem LKM, serta perubahan sanksi pidana.

Sebelum dilakukan perubahan Pasal 23 UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK,

tidak ada pengaturan batasan tingkat kesehatan LKM dan penerapan prinsip kehati-hatian usaha. Pengaturan sebelumnya hanya mengatur kewenangan OJK ketika suatu LKM sudah mengalami kesulitan likuiditas dan solvabilitas. Melalui UU tentang P2SK dilakukan perubahan Pasal 23 UU tentang LKM yang memberikan kewenangan kepada OJK menetapkan tingkat kesehatan LKM dan aturan yang mewajibkan LKM menjalankan prinsip kehati-hatian usaha. Pengaturan baru tersebut akan semakin memperbaiki penerapan GCG bagi LKM, sehingga mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat. Adanya tingkat kesehatan yang dipersyaratkan dan kewajiban menerapkan prinsip kehati-hatian usaha yang nantinya ditetapkan oleh OJK akan mendorong tata kelola LKM yang lebih baik di masa mendatang. Pengaturan tingkat kesehatan dan prinsip kehati-hatian tersebut juga akan menjadi landasan pelaksanaan fungsi pengawasan LKM oleh otoritas dalam melakukan *law enforcement* yang lebih tegas. Namun keberhasilannya sangat ditentukan implementasi pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh OJK dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan skala usaha LKM.

Perubahan Pasal 30 UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK berimplikasi pada adanya perubahan mekanisme dan jenis pelaporan yang menjadi kewajiban bagi LKM. LKM skala usaha menengah dan besar wajib menyampaikan laporan keuangan berkala dan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik (bagi LKM yang memenuhi syarat tertentu) kepada OJK. Sedangkan LKM skala usaha kecil wajib menyampaikan laporan keuangan berkala kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan tembusan kepada OJK. Pembagian kewenangan antara OJK dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan skala

usaha tersebut akan memudahkan pelaksanaan pengawasan terhadap LKM dalam konteks penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi GCG.

Dalam konteks penerapan GCG, pembinaan dan pengawasan merupakan salah satu faktor penting yang dibutuhkan untuk menentukan keberhasilan penerapan GCG bagi LKM. Sebelum dilakukan perubahan melalui UU tentang P2SK, pembinaan dan pengawasan kepada seluruh LKM di Indonesia merupakan kewenangan OJK. Perubahan Pasal 28 UU tentang LKM berdasarkan UU tentang P2SK berimplikasi pada pembagian kewenangan antara OJK dengan Pemerintah Kabupaten/Kota yang disesuaikan dengan skala usaha LKM. OJK memiliki kewenangan pembinaan dan pengawasan terhadap LKM skala usaha menengah dan besar. Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan terhadap LKM skala kecil dengan mengacu pada ketentuan yang ditetapkan oleh OJK. Apabila dikaitkan dengan sumber daya yang dimiliki oleh OJK dan jangkauan wilayah kerja, pembagian kewenangan ini akan semakin mempermudah proses pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap LKM skala kecil yang memang selama ini sulit dilakukan secara optimal oleh OJK. Semakin mudahnya pelaksanaan dan pembinaan tersebut juga didorong dengan telah adanya pengaturan tingkat kesehatan LKM dan kewajiban penerapan prinsip kehati-hatian usaha yang akan dijadikan oleh otoritas pengawas dalam menjalankan *law enforcement* yang lebih tegas di masa mendatang.

Hal lain yang digunakan untuk memastikan semakin baiknya penerapan GCG oleh LKM yaitu adanya tambahan larangan bagi pihak yang terlibat dalam siklus pengelolaan LKM. Larangan tersebut yaitu:

1. meminta atau menerima suatu imbalan untuk keuntungan pribadi atau

keluarganya, dalam rangka orang lain mendapatkan uang muka atau fasilitas pembiayaan dari LKM dan/atau memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas pembiayaan pada LKM,

2. menyuruh anggota dewan komisaris, anggota pengawas, anggota direksi, anggota pengurus, pengelola, pegawai, dan/atau pihak terafiliasi LKM untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan LKM tidak melaksanakan langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan LKM terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi LKM, dan
3. memberikan laporan, informasi, data, dan dokumen kepada OJK secara tidak benar, palsu, dan/atau menyesatkan.

Penambahan larangan dalam UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK tersebut merupakan bentuk pengaturan yang memperkuat prinsip responsibilitas dan independensi dalam konteks penerapan GCG. Penambahan pengaturan tersebut akan semakin mendorong LKM dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain, serta taat kepada peraturan perundang-undang yang berlaku bagi LKM.

Selain penambahan larangan, bentuk pengaturan baru dalam UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK guna mendorong perbaikan penerapan GCG bagi LKM adalah adanya perubahan sanksi pidana terhadap berbagai tindakan yang wajib dilakukan dan/atau dilarang oleh UU tentang LKM. Secara umum, perubahan sanksi pidana terhadap tindakan yang wajib dilakukan dan/atau dilarang oleh UU tentang LKM tersebut meliputi:

1. perubahan nominal pidana denda dari paling sedikit Rp50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) menjadi paling sedikit Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp2.000.000.000 (dua miliar rupiah),
2. adanya pengaturan baru terkait pengenaan pidana tambahan berupa penggantian kerugian atas harta benda atau kerusakan barang apabila tindakan yang dikenakan sanksi pidana menyebabkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang,
3. adanya pengaturan baru terkait penerapan penggantian pidana denda dan/atau pidana tambahan apabila tidak dipenuhi menjadi pidana penjara, setelah dilakukan penyitaan dan pelelangan harta benda terpidana, serta
4. adanya pengaturan baru terkait penerapan penjatuhan pidana terhadap badan hukum dilakukan baik terhadap pihak yang memberi perintah melakukan perbuatan maupun pihak yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap keduanya, apabila tindakan pidana dilakukan oleh badan hukum LKM.

Secara umum, perubahan ketentuan pidana melalui UU tentang P2SK tersebut jauh lebih berat dibandingkan pengaturan sebelumnya. Pengaturan yang lebih berat tersebut akan memberikan efek jera bagi pihak terkait apabila tidak patuh kepada aturan dalam UU tentang LKM dan merupakan bentuk upaya pencegahan atau *deterrence* LKM tidak dikelola dengan baik, khususnya kepatuhan pengelolaan LKM terhadap aturan perundang-undangan. Perubahan sanksi pidana yang lebih berat tersebut merupakan bentuk upaya penguatan penerapan prinsip tanggung jawab dalam konteks penerapan GCG bagi LKM. Sanksi pidana yang lebih berat

tersebut akan mendorong pengelola dan/atau pihak yang terkait dengan ekosistem LKM untuk semakin mematuhi peraturan perundang-undangan.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah dilakukan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Terbitnya UU tentang P2SK berimplikasi pada adanya perubahan dan penambahan pengaturan dalam UU tentang LKM, meliputi:
  - a. Pemerintah Daerah Provinsi diberikan hak untuk memiliki minimal 60 (enam puluh) persen saham LKM berbadan hukum perseroan terbatas dan penghapusan hak Badan Usaha Milik Kelurahan untuk memiliki saham LKM yang berbadan hukum perseroan terbatas.
  - b. Pengelompokan LKM berdasarkan skala usaha, yakni skala usaha kecil, menengah dan besar. Pengelompokan usaha ini juga dijadikan acuan penetapan cakupan wilayah usaha LKM.
  - c. Kewajiban bagi LKM yang sudah beroperasi dan belum memiliki izin usaha untuk mendapatkan izin usaha penghimpunan dana dari OJK.
  - d. Kewajiban LKM Inkubasi yang tidak melakukan penghimpunan dana masyarakat untuk terdaftar pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan larangan LKM Inkubasi untuk melakukan penghimpunan dana.
  - e. Kewenangan OJK untuk menetapkan jenis usaha lain yang dapat dilakukan LKM di masa mendatang.
  - f. Penerapan aturan tingkat kesehatan LKM dan kewajiban penerapan prinsip

- kehati-hatian usaha yang ditetapkan OJK.
- g. Pemisahan otoritas yang memiliki kewenangan pembinaan dan pengawasan LKM berdasarkan skala usaha. Pembinaan LKM skala usaha menengah dan besar dilakukan oleh OJK. Sedangkan skala usaha kecil dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh OJK.
  - h. Pemisahan kewajiban penyampaian laporan oleh LKM kepada pihak yang diberikan kewenangan pembinaan dan pengawasan. LKM skala menengah dan besar wajib menyampaikan laporan keuangan berkala, laporan keuangan tahunan yang telah diaudit (bagi LKM yang telah memenuhi syarat), dan laporan lain yang ditetapkan oleh OJK kepada OJK. Sedangkan LKM skala kecil wajib menyampaikan laporan keuangan berkala dan laporan lain yang ditetapkan oleh OJK kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
  - i. Penambahan aturan larangan bagi pihak yang terlibat dalam ekosistem LKM, yakni:
    - 1) Larangan bagi anggota dewan komisaris, anggota pengawas, anggota direksi, anggota pengurus, pengelola, pegawai, dan/atau pihak terafiliasi LKM meminta atau menerima suatu imbalan untuk keuntungan pribadi atau keluarganya, dalam rangka orang lain mendapatkan uang muka atau fasilitas pembiayaan dari LKM dan/atau memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas pembiayaan pada LKM.
    - 2) Larangan bagi pemegang saham atau pemilik dan/atau pihak terafiliasi LKM menyuruh anggota dewan komisaris, anggota pengawas, anggota direksi, anggota pengurus, pengelola, pegawai, dan/atau pihak terafiliasi LKM untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan LKM tidak melaksanakan langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan LKM terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi LKM.
  - 3) Larangan bagi anggota dewan komisaris, anggota pengawas, anggota direksi, anggota pengurus, pengelola, pegawai, dan/atau pihak terafiliasi LKM memberikan laporan, informasi, data, dan dokumen kepada OJK secara tidak benar, palsu, dan/atau menyesatkan.
  - j. Penyempurnaan rujukan sanksi administratif akibat adanya norma baru terkait kewajiban LKM Inkubasi terdaftar pada pemerintah daerah kabupaten/kota, serta penghapusan rujukan Pasal 11 karena pasal dimaksud tidak mengatur norma kewajiban atau larangan.
  - k. Perubahan sanksi pidana yang lebih memberatkan, yakni meliputi:
    - 1) Perubahan nominal pidana denda dari paling sedikit Rp50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) menjadi paling sedikit Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp2.000.000.000 (dua miliar rupiah),
    - 2) Pengenaan pidana tambahan berupa penggantian kerugian atas harta benda atau kerusakan barang apabila tindakan yang dikenakan sanksi pidana menyebabkan kerugian

terhadap harta benda atau kerusakan barang,

- 3) Penerapan penggantian pidana denda dan/atau pidana tambahan apabila tidak dipenuhi menjadi pidana penjara, setelah dilakukan penyitaan dan pelelangan harta benda terpidana, serta
- 4) Penerapan penjatuhan pidana terhadap badan hukum dilakukan baik terhadap pihak yang memberi perintah melakukan perbuatan maupun pihak yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap keduanya, apabila tindakan pidana dilakukan oleh badan hukum LKM.

2. Perubahan pengaturan LKM berdasarkan UU tentang P2SK berpotensi memberikan implikasi positif terhadap perkembangan dan pertumbuhan LKM di masa mendatang. Hal tersebut disebabkan karena adanya kesempatan bagi Pemerintah Daerah Provinsi untuk dapat mendirikan atau memiliki LKM berbadan hukum perseroan terbatas, tanggung jawab pemerintah daerah mendorong LKM Inkubasi menjadi LJK, serta adanya kewenangan perluasan jenis usaha atau lini usaha LKM yang nantinya ditetapkan OJK selain jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat. Implikasi positif terhadap perkembangan dan pertumbuhan LKM tersebut juga disebabkan akan semakin membaiknya pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik atau GCG oleh LKM melalui berbagai pengaturan baru dan penambahan aturan dalam UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK. Semakin membaiknya pelaksanaan GCG tersebut akan mendorong peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap LKM sehingga

berimplikasi pada semakin berkembang dan bertumbuhnya LKM di masa mendatang. Pengaturan baru dan penambahan pengaturan tersebut yakni penerapan kewajiban tingkat kesehatan LKM dan prinsip kehati-hatian usaha bagi LKM, perubahan kewajiban pelaporan LKM kepada OJK, penyempurnaan pengaturan pembinaan dan pengawasan yang disesuaikan dengan klasifikasi skala usaha dan cakupan wilayah usaha, penambahan larangan bagi pihak yang terlibat dalam ekosistem LKM, serta perubahan sanksi pidana yang lebih berat guna mendorong kepatuhan LKM terhadap aturan perundang-undangan. Berbagai pengaturan tersebut akan mendorong peningkatan penerapan prinsip akuntabilitas, responsibilitas, dan independensi dalam konteks penerapan GCG.

## B. Saran

Perubahan pengaturan dalam UU tentang LKM melalui UU tentang P2SK akan memberikan implikasi positif bagi perkembangan dan pertumbuhan LKM apabila memenuhi beberapa prasyarat. Pertama, tindakan pembinaan dan pengawasan dapat dilakukan oleh OJK dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota secara optimal untuk memastikan penerapan GCG LKM berjalan dengan baik. Kedua, penegakan sanksi atau *law enforcement* dijalankan secara optimal. Ketiga, adanya *political will* Pemerintah Daerah Provinsi untuk memiliki dan mengembangkan LKM, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk serius melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap LKM skala kecil, serta pemerintah daerah mendorong LKM Inkubasi menjadi LJK. Keempat, perlu ada pengaturan sanksi di dalam Peraturan Pemerintah terkait tanggung

jawab pemerintah daerah mendorong LKM Inkubasi menjadi LJK.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.

### Jurnal

Andypratama, Lukas William dan Mustamu, Ronny H. *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Pada Perusahaan Keluarga: Studi Deskriptif Pada Distributor Makanan*. *Agora*, Vol. 1 No. 1, 2013.

Baskara, I Gde Kajeng. *Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia*. *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, Vol. 18 No.2, 2013.

Choiriyah. *Good Corporate Governance Dalam Lembaga Keuangan Islam*. *Islamic Banking*, Vol.2 No.1, 2015.

Dewi, Putri Indar. *Penerapan Good Corporate Governance (GCG) di Lembaga Perbankan Syariah*. *Jurnal Al-Tsarwah*, Vol.3 No.2, 2020.

Ginanjari, Adhitya. *Margin Lembaga Keuangan Mikro Mahal?!*. *Buletin SNKI Edisi 30*, Juli 2023.

Haryanto, Sugeng. *Potensi Dan Peran Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Dalam Upaya Pengembangan Usaha Kecil Dan Mikro*. *Modernisasi*, Vol.7 No.3, 2011.

Mahaendrayasa, Putu Krishna Aryastha., & Putri, I Gusti Ayu Made Asri Dwija. *Pengaruh Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Terhadap Kinerja Keuangan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Di Kota Denpasar*. *E-Jurnal Akuntansi*

*Universitas Udayana*, Vol.21 No.2, 2015.

Myantari, Ni Made Ni Nyoman Ayu Suryandari, & Putra, Gde Bagus Brahma. *Pengaruh Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Terhadap Kinerja Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Di Kecamatan Mengwi Kabupaten Badung*. *Jurnal Karma*, Vol. 1 No. 6, 2021.

Mujiono, Slamet. *Eksistensi Lembaga Keuangan Mikro: Cikal Bakal Lahirnya BMT di Indonesia*. *Jurnal Lembaga Keuangan dan Perbankan*, Vol.2 No.2, 2017.

Putra, Donny Maha dan Yazikiri, LF. *Ekosistem Fiskal sebagai Pengungkit Kebangkitan UMKM*. *Majalah Treasury Indonesia*, Vol.2, 2022.

Santosa, Purbayu Budi., Mawardi, Wisnu., Muid, Dul., R.M.D Diah Meani., & Ardani, Mochammad. *Pengaruh Good Corporate Governance (gcg) Terhadap Keberlangsungan Pembiayaan Nasabah Baitul Maal Wa Tamwil (BMT)*. *Prosiding Seminar Nasional Unimus*, Vol. 3, 2020.

Setiawan, Achma Hendra. *Analisis Komparasi Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Dalam Penyaluran Kredit Mikro Menurut Preferensi Usaha Mikro di Kota Semarang*. *Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis*, Vol.14 No.1, 2017.

Susiyanti. *Peran Lembaga Keuangan Mikro Dalam Mengatasi Kemiskinan di Indonesia*. *Buletin SNKI Edisi 30*, Juli 2023.

Sengkey, Christania Vanessa. *Kajian Hukum Terhadap Penerapan Good Corporate Governance Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*. *Lex Administratum*, Vol.6 No.1, 2018.

Zhafarina, Nadhila. *Pengaruh Implementasi Tata Kelola Perusahaan (Corporate Governance)*

*Dan Kepatuhan Syariah Terhadap Reputasi dan Kepercayaan Nasabah Pada Bank Syariah Mandiri Malang. Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Vol.5 No.2, 2017.*

#### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 28/POJK.05/2020 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Lembaga Jasa Keuangan Nonbank.

#### **Laman**

Otoritas Jasa Keuangan. *Statistik Lembaga Keuangan Mikro Indonesia*. Dimuat dalam <https://ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/statistik-lkm/Pages/Statistik-Lembaga-Keuangan-Mikro-Indonesia-Periode-Desember-2022.aspx>, diakses tanggal 28 Mei 2023.

# JALUR PINTAS PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG ATAS TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERKARA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

*(FAST TRACK LEGISLATION ON FOLLOW-UP ON THE CONSTITUTIONAL COURT DECISION IN THE CONSTITUTIONAL REVIEW)*

Maria Priscyla Stephanie Florencia Winoto  
Perancang Undang-Undang Tingkat Muda  
Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI  
\*Korespondensi: maria.winoto@dpr.go.id

## Abstrak

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Faktanya banyak ketidakpatuhan terhadap putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang. Pembentuk undang-undang sering mengabaikan putusan MK ketika membentuk atau merubah undang-undang. Masyarakat dan penegak hukum sering tidak terinformasikan berbagai putusan MK, yang membuat putusan MK menjadi tidak efektif. Terkait permasalahan tersebut, tulisan ini menganalisis: Pertama, apa saja permasalahan yang selama ini terjadi dalam tindak lanjut putusan MK perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945? Kedua, bagaimana jalur pintas penyusunan undang-undang atas tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945? Tulisan ini ditujukan untuk menganalisis permasalahan yang terjadi dalam tindak lanjut putusan MK perkara pengujian undang-undang dan bagaimana jalur pintas penyusunan undang-undang atas tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang. Metode penulisan hukum normatif dengan spesifikasi penulisan deskriptif analitis. Hasil pembahasan menyimpulkan: Pertama, putusan MK sering tidak terinformasikan karena banyaknya putusan MK dalam jangka waktu singkat; pembentuk undang-undang sering mengabaikan isi putusan MK atau menghidupkan kembali materi muatan yang telah dibatalkan; dan ada lembaga negara yang membuat produk hukum yang bertentangan dengan putusan MK. Kedua, jalur pintas penyusunan undang-undang atas tindak lanjut putusan MK dalam pengujian undang-undang dilakukan dengan cara merevisi undang-undang yang menjadi dasar hukum menindaklanjuti putusan MK, yaitu jangka waktu tindak lanjut putusan MK dalam undang-undang, kodifikasi putusan MK dalam jangka waktu tertentu, penegasan materi kebijakan hukum terbuka, dan kewajiban peraturan di bawah undang-undang menindaklanjuti putusan MK.

Kata Kunci: Jalur Pintas Penyusunan UU, Tindak Lanjut Putusan MK, Pengujian UU Terhadap UUD NRI Tahun 1945.

## *Abstract*

*The 1945 Republic of Indonesia Constitution (UUD NRI of 1945) gives authority to the Constitutional Court to conduct constitutional review to UUD NRI of 1945. The fact is that there is a lot of non-compliance with the Constitutional Court's decision in the case of constitutional review. Legislators often ignore the Constitutional Court's decisions when forming or amending laws. The public and law enforcers are often not informed of the various decisions of the Constitutional Court, which makes the decisions of the Constitutional Court ineffective. Regarding this problem, this article analyzes: First, what are the problems that have occurred in the follow-up to*

*the Constitutional Court's decision in the case of constitutional review? Second, how is fast track legislation on follow-up on the constitutional court decision in the constitutional review? This paper is intended to analyze the problems that occurred in the follow-up of the Constitutional Court's decision in cases of constitutional review and how fast track legislation on follow-up on the constitutional court decision is in the constitutional review. Normative legal writing method with analytical descriptive writing specifications. The results of the analysis concluded: First, the decisions of the Constitutional Court were often not informed because there were many decisions made by the Constitutional Court in a short period of time; legislators often ignore the contents of the Constitutional Court's decision or revive material content that has been cancelled; and there are state institutions that produce legal products that conflict with the Constitutional Court's decisions. Second, fast track legislation on follow-up on the constitutional court decision in the constitutional review are made by revising the law which is the legal basis following up on the Constitutional Court's decision, in terms of the period for following up the Constitutional Court's decision in law, codification of the Constitutional Court's decision within a certain period, confirmation of open legal policy material, and regulatory obligations under the law to follow up on the Constitutional Court's decision.*

*Keywords: Fast Track Legislation, Follow Up on the Constitutional Court Decision, Constitutional Review.*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Salah satu dari ciri negara hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>74</sup> Kemerdekaan kekuasaan kehakiman dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dengan badan peradilan yang berada di bawahnya dan oleh sebuah MK. Dapat dikatakan bahwa puncak kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh MA dan MK, berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Menurut Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang." Sementara

itu, menurut Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU tentang MK) telah mengalami beberapa kali perubahan, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU tentang MK Perubahan).
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang (UU tentang MK

---

<sup>74</sup>Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995, hal.143.

Perubahan Kedua). UU tentang MK Perubahan Kedua dibatalkan dengan Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU tentang MK Perubahan Ketiga)

Dalam tulisan ini, Penulis secara spesifik akan membahas mengenai kewenangan MK, yaitu mengenai tindak lanjut putusan MK dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan, kewenangan MK dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah upaya menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan pemerintah lainnya).<sup>75</sup> Demikian juga pendapat Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa tujuan dari *constitutional review* adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya dan melindungi hak fundamental warga negara yang dijamin oleh konstitusi.<sup>76</sup> Oleh karena itu, pertama perlu dikaji terlebih dahulu sifat final putusan MK untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan

dalam undang-undang yang mengatur tentang MK, yaitu UU tentang MK.

Pengabaian dan ketidakpatuhan terhadap putusan MK disebabkan antara lain karena banyaknya putusan MK terhadap suatu undang-undang dalam jangka waktu yang cepat, sehingga penegak hukum dan/atau masyarakat tidak terinformasikan dengan baik adanya perubahan. Misalnya pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU tentang Ketenagakerjaan), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU tentang Ciptaker) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU tentang Penetapan Perpu Ciptaker), dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu) yang sejak pertama kali diundangkan, hampir selalu ada pengujian undang-undang *a quo* terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang diajukan ke MK, sehingga sangat banyak putusan MK terhadap tiap UU tersebut.

Sementara itu, pembentuk undang-undang kerap mengabaikan isi putusan MK dalam perubahan undang-undang atau justru menghidupkan kembali materi muatan yang telah dibatalkan oleh putusan MK sebelumnya, dengan menggunakan alasan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Bahkan penegak hukum juga tidak mematuhi putusan MK dalam penerapannya. Ada juga ketentuan yang telah dibatalkan oleh MK, ternyata materi tersebut tidak dihapus atau diubah dan dibiarkan tetap ada oleh pembentuk undang-undang, ketika melakukan revisi undang-undang baru. Misalnya dalam UU tentang Pemilu, pembentuk undang-undang menghidupkan kembali ambang batas perolehan suara partai politik, padahal sudah

---

<sup>75</sup> Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 1995, hal.3.

<sup>76</sup> Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 8-9. Lihat juga Herbert Hausmaninger, *The Australian Legal System*, Wien: Manzche Verlag-und Universitatbuchhandlung, 2003, hal.139.

dibatalkan dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012.

Selain itu ada juga lembaga negara yang membuat produk hukum yang bertentangan dengan putusan MK, sehingga implementasi dari putusan MK semakin tidak dilaksanakan, misalnya pada kasus Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali (SEMA No.7 Tahun 2014) dalam Perkara Pidana yang isinya bertentangan dengan Putusan MK. SEMA No.7 Tahun 2014 menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali atas dasar ditemukannya bukti baru hanya dapat diajukan satu kali, sedangkan permohonan peninjauan kembali dengan dasar adanya pertentangan putusan dapat diajukan lebih dari satu kali. SEMA No.7 Tahun 2014 bertentangan dengan Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali lebih dari satu kali sepanjang memenuhi persyaratan yang diatur. Pada akhirnya, putusan MK yang tidak segera ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang, mengakibatkan banyak masalah disharmonisasi pada tataran perundang-undangan dan praktik penerapannya.

Masih banyak persoalan tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun, yang akan Penulis bahas dalam bagian pembahasan tulisan ini. Oleh karena itu, Penulis dalam tulisan ini akan menulis tentang Jalur Pintas Penyusunan Undang-Undang Atas Tindak Lanjut Putusan MK Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam tulisan ini, Penulis akan menganalisis dua hal. Pertama, menganalisis berbagai permasalahan yang selama ini terjadi dalam tindak lanjut putusan MK perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Kedua, menganalisis sifat

putusan MK yang berkaitan terhadap tindak lanjut putusan MK dalam bentuk undang-undang. Pada akhirnya Penulis dalam tulisan ini akan menawarkan suatu konsep agar putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat mengikat pembentuk undang-undang untuk dapat ditindaklanjuti.

## **B. Permasalahan**

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

1. Bagaimana tingkat kepatuhan pembentuk dan pelaksana undang-undang terhadap putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dikabulkan?
2. Bagaimana jalur pintas penyusunan undang-undang atas tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945?

## **C. Tujuan Penulisan**

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis tingkat kepatuhan pembentuk dan pelaksana undang-undang terhadap putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dikabulkan.
2. Menganalisis jalur pintas penyusunan undang-undang atas tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945

## **D. Metode Penulisan**

Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait politik hukum dengan menelaah data

sekunder dan tersier.<sup>77</sup> Spesifikasi penulisan adalah deskriptif analitis, dimulai dengan menganalisis tingkat kepatuhan pembentuk dan pelaksana undang-undang terhadap putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dikabulkan. Kemudian menganalisis jalur pintas penyusunan undang-undang atas tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Teknik pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan. Metode analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitiktolak dari hukum positif lalu dianalisis secara kualitatif guna menarik simpulan.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Sifat Putusan MK

Sifat Putusan MK adalah final dan mengikat sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, yang diejawantahkan dalam Pasal 10 ayat (1) UU tentang MK dan Pasal 39 Peraturan Mahkamah Konstitusi No.6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Final menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai terakhir dari rangkaian pemeriksaan.<sup>78</sup> Sementara mengikat artinya mengeratkan atau menyatukan.<sup>79</sup> Menurut Sri Soemantri, putusan yang bersifat final harus bersifat mengikat dan tidak bisa dianulir oleh lembaga apapun, sehingga sah memiliki kepastian

hukum.<sup>80</sup> Demikian juga menurut Indroharto, final artinya akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis itu harus benar sudah merupakan akibat hukum yang definitif.<sup>81</sup> Demikian juga menurut H.A.S Natabaya yang menyatakan bahwa final dan mengikat berarti terhadap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum baik kasasi maupun peninjauan kembali, putusan wajib dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat pada umumnya yang terkait dengan putusan tersebut.<sup>82</sup>

Putusan MK yang final dan mengikat diasumsikan sebagai mekanisme *checks and balances*, antara kewenangan lembaga-lembaga negara, dimana putusan MK merupakan wujud dari koreksi terhadap produk hukum yang kental dengan nuansa politik di DPR yang dikoreksi oleh putusan MK yang berorientasi pada hukum murni dengan tujuan akhirnya adalah menentukan arah kebijaksanaan negara.<sup>83</sup> Hukum sebagai suatu perintah penguasa yang dituangkan dalam bentuk perundang-undangan sejalan dengan filsafat positivisme hukum yang dinyatakan oleh John Austin, Hans Kelsen, dan Gustav Radbruch.

---

<sup>80</sup>Sri Soemantri, *Catatan-Catatan Terhadap RUU Mahkamah Konstitusi*, dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Ketatanegaraan RI*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2016, hal.491.

<sup>81</sup>Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991, hal.116.

<sup>82</sup>Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LLM, *Menata Ulang Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LLM (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hal.286-287.

<sup>83</sup>Topane Gayus Lumbuun, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.6 No.3, 2019, hal.10.

---

<sup>77</sup>Ronni 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.

<sup>78</sup>Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, Jakarta, 2021, hal.317.

<sup>79</sup>*Ibid.*,hal.420.

Menurut John Austin, hukum adalah perintah dari penguasa yang dituangkan dalam bentuk perundang-undangan, jadi unsur yang terpenting dari **hukum adalah “perintah” (command)**.<sup>84</sup> Oleh karena itu hukum bersifat tetap, logis, dan tertutup (*closed logical system*), **di mana keputusan hukum** yang benar/tepat biasanya dapat diperoleh dengan alat logika dari berbagai peraturan hukum yang telah ditentukan sebelumnya **tanpa memperhatikan nilai-nilai yang baik atau buruk** (cetak tebal oleh Penulis).<sup>85</sup> Sementara itu menurut Hans Kelsen dalam *The Pure Theory of Law*, dijelaskan **bahwa hukum ditaati bukan karena dinilai adil atau baik, namun karena hukum itu tertulis dan disahkan oleh penguasa** (cetak tebal oleh Penulis).<sup>86</sup> Sementara itu, Gustav Radbruch menyatakan bahwa **hukum tidak boleh melanggar nilai keadilan**, dan pengupayaan keadilan harus diwujudkan dalam peraturan yang nyata, **yang berwujud undang-undang (rule of law)** (cetak tebal oleh Penulis).<sup>87</sup>

Berdasarkan kutipan filsafat positivisme hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa undang-undang sebagai wujud dari keputusan penguasa menurut teori positivisme hukum dapat saja dipatuhi karena sekedar perintah penguasa, tanpa memperhatikan nilai baik/buruk, ditaati bukan karena adil/tidak adil, namun pada akhirnya hukum tetap harus memenuhi aspek keadilan. Oleh karena itu, perlu ada upaya untuk menyeimbangkan

---

<sup>84</sup>Bernard L. Tanya, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hal.120.

<sup>85</sup>*Ibid.*

<sup>86</sup>Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law*, yang dikutip oleh Soejono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1983, hal.35.

<sup>87</sup>Gustav Radbruch, *Einführung in Die Rechtswissenschaft* yang dikutip dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Pustaka Magister, 2014, hal.11.

undang-undang melalui koreksi dari putusan MK yang bersifat final dan mengikat, agar terwujud keadilan. Dengan demikian putusan MK dapat diasumsikan sebagai uji keseimbangan antar berbagai kepentingan yang tertuang dalam produk hukum yang dihasilkan oleh DPR dan Pemerintah.

## 2. Jenis Putusan MK

Putusan MK juga dapat dilihat dari tiga jenis putusan, yaitu *declaratoir*, *constitutief*, dan *condemnatoir*. Pertama, putusan *declaratoir* adalah pernyataan atau penegasan tentang suatu keadaan atau kedudukan hukum semata-mata.<sup>88</sup> Hal ini kembali ditegaskan oleh Maruarar Siahaan, bahwa putusan *declaratoir* adalah putusan hakim yang menyatakan apa yang menjadi hukum.<sup>89</sup> Putusan MK yang bersifat *declaratoir* diatur dalam Pasal 56 ayat (3) UU tentang MK yang menyatakan bahwa, “*Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*”

Kedua, putusan *constitutief* menurut Yahya Harahap adalah putusan yang memastikan suatu keadaan hukum, baik meniadakan suatu keadaan hukum maupun menimbulkan keadaan hukum baru.<sup>90</sup> Menurut Maruarar Siahaan, putusan MK yang menyatakan suatu undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945

---

<sup>88</sup>M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hal.876.

<sup>89</sup>Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta: Konpress, 2005. hal.198.

<sup>90</sup>M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Perdata tentang Gugatan Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, hal.876.

adalah bentuk dari putusan *constitutief*. Dengan sendirinya, hal ini menciptakan suatu keadaan hukum baru.<sup>91</sup> Contohnya putusan MK tentang pembubaran partai politik dan putusan tentang sengketa hasil pemilu yang menyatakan adanya kesalahan perhitungan KPU dan menetapkan perhitungan suara yang benar, dimana tentu saja meniadakan keadaan hukum baru dan menciptakan lahirnya keadaan hukum baru.<sup>92</sup>

Ketiga, putusan yang bersifat *condemnatoir* menurut Yahya Harahap adalah putusan yang memuat amar menghukum salah satu pihak yang berperkara.<sup>93</sup> Putusan *condemnatoir* tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya putusan *declaratoir* atau *constitutief* yang mendahuluinya. Berbeda dengan amar putusan *declaratoir* yang dapat berdiri sendiri tanpa amar putusan *condemnatoir*. Putusan *condemnatoir* tidak bisa dipisahkan dari putusan *declaratoir* yang merupakan putusan yang menyatakan apa yang sah dan tidak sah, karena isi putusan *declaratoir* menjadi dasar putusan *condemnatoir*.<sup>94</sup> Putusan *condemnatoir* juga tidak bisa dipisahkan dari putusan *constitutief* yang meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum tertentu, sehingga menjadi dasar isi putusan *condemnatoir*. Pada intinya, putusan *condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman kepada tergugat atau termohon untuk melakukan suatu prestasi.<sup>95</sup> Menurut Maruarar Siahaan, putusan MK yang bersifat *condemnatoir* ada

dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara, yaitu dengan memberi hukum kepada pihak termohon untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.<sup>96</sup> Hal ini diatur dalam Pasal 64 ayat (3) UU tentang MK yang menyatakan bahwa dalam hal permohonan dikabulkan MK menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan.

### 3. Sifat Implementasi Putusan MK

Putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang secara implementasinya dapat bersifat *self-implementing* dan *non-self implementing*.<sup>97</sup> Putusan *self-implementing* artinya putusan langsung efektif berlaku tanpa memerlukan tindak lanjut lebih jauh dalam bentuk perubahan undang-undang. Dengan demikian, dengan diumumkannya putusan MK dalam sidang terbuka untuk umum dan diumumkan dalam Berita Negara, maka putusan MK langsung dapat dilaksanakan.

Sementara, putusan yang *non-self implementing* membutuhkan tindak lanjut berupa perubahan atau pembentukan dasar hukum baru untuk mengakomodasi putusan MK yang bersifat mengatur, karena amar putusannya mengandung keadaan hukum baru.<sup>98</sup> Intinya Putusan MK yang *non-self implementing* memerlukan tindak lanjut guna mencegah kekosongan hukum.

## B. Analisis

### 1. Tingkat Kepatuhan Pembentuk Dan Pelaksana Undang-Undang Terhadap

---

<sup>91</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, hal.199-200.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Perdata tentang Gugatan Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, hal.877.

<sup>94</sup> *Ibid.*, hal. 172-173.

<sup>95</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MKRI, 2020, hal.197.

---

<sup>96</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, hal.197-198.

<sup>97</sup> *Ibid.*, hal.211.

<sup>98</sup> Syukri Asy'ari, dkk., *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Pustaka Tahun 2003-2012)*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 4, 2013, hal.682-685 dan 693-697

## Putusan MK Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang Dikabulkan

Banyak alasan mengapa pada akhirnya putusan MK diabaikan, antara lain, banyak putusan MK terhadap suatu undang-undang secara terus menerus sehingga penegak hukum dan/atau masyarakat tidak terinformasikan dengan baik adanya perubahan. Misalnya pada UU tentang Ketenagakerjaan, UU tentang Ciptaker, dan UU tentang Pemilu yang sejak pertama kali diundangkan, hampir selalu ada pengujian undang-undang *a quo* terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang diajukan ke MK, sehingga sangat banyak putusan MK terhadap UU *a quo* masing-masing. Bahkan ada beberapa perkara dimana MK sendiri tidak konsisten dalam memutus objek yang sama pada suatu undang-undang, misalnya Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu yang mengatur mengenai verifikasi partai politik peserta pemilu, diputus MK secara berbeda dalam dalam Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 yang sangat berkebalikan dari Putusan MK sebelumnya yaitu Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012. Perludem menilai Putusan MK *a quo* tidak konsisten.<sup>99</sup> Ada juga soal, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang sebelumnya dinilai oleh MK bukan merupakan bagian dari eksekutif, namun MK di kemudian hari memutus bahwa KPK merupakan bagian dari eksekutif sehingga dapat menjadi objek hak angket.<sup>100</sup> Padahal idealnya sebagaimana dinyatakan oleh Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti bahwa

---

<sup>99</sup>Perludem, *Perludem Nilai MK Tidak Konsisten Putuskan Dua Pasal UU Pemilu*, 2018, dimuat dalam <http://perludem.org/2018/01/14/perludem-nilai-mk-tidak-konsisten-putuskan-dua-pasal-uu-pemilu-2/>, diakses tanggal 27 Juli 2023.

<sup>100</sup>Ihsanudin, *KPK Kecewa MK Tak Konsisten Dalam Putusan Hak Angket DPR*, 2018, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/08/16453391/kpk-kecewa-mk-tak-konsisten-dalam-putusan-hak-angket-dpr>, diakses tanggal 27 Juli 2023,

seharusnya MK sebagai *the guardian of the constitution* harus memiliki *self restrain* dalam memutus perkara, sebagaimana dinyatakan berikut ini:

Saya acap kali berharap dan bermimpi, MK yang menempatkan diri sebagai *the guardian of the constitution* dapat memusatkan diri dan berbuat serupa, bukan terlibat pada hal-hal yang bukan wewenang MK seperti menyatakan “eksekutif, legislatif, dan yudikatif sedang sakit”, ikut mencampuri urusan kepolisian, sedia memasang badan membela KPK, dll. ...Yang paling dijaga hakim yang mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan adalah jangan sampai masuk ke wilayah politik (*politicking*), menjadi bagian pembentuk undang-undang untuk mencampuri urusan Pemerintah. Karena itu, hakim harus membuat sendiri pagar-pagar yang ketat dalam menguji undang-undang atau tindakan pemerintah, apalagi ikut serta dalam berbagai persoalan politik ataupun soal hukum yang belum atau tidak menjadi suatu perkara.<sup>101</sup>

Tidak hanya soal Putusan MK yang tidak konsisten, namun ada juga lembaga negara yang dengan jelas justru membuat produk hukum yang bertentangan dengan putusan MK. Misalnya SEMA No.7 Tahun 2014 dalam Perkara Pidana yang hanya mebatasi peninjauan kembali hanya 1 (satu) kali, dimana pengaturan ini bertentangan dengan Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali dengan dasar adanya pertentangan

---

<sup>101</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014, hal.69.

putusan dapat diajukan lebih dari satu kali. Adapun isi SEMA No.7 Tahun 2014 yang menyatakan bertentangan dengan Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013 yaitu:

2. **Bahwa dengan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tanggal 6 Maret 2014, tidak serta merta menghapus norma hukum yang mengatur permohonan peninjauan kembali yang diatur dalam pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung...; (cetak tebal oleh Penulis)**

3.

4. Berdasar hal tersebut di atas, Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana hanya dibatasi 1 (satu) kali.

Kasus SEMA No.7 Tahun 2014 merupakan salah satu permasalahan ketika putusan MK tidak segera ditindaklanjuti dalam bentuk undang-undang, sehingga penegak hukum menafsirkan sendiri yang ternyata isinya bertentangan dengan putusan MK. Sementara itu, SEMA tidak dapat dilakukan pengujian, karena bukan termasuk jenis peraturan perundang-undangan meskipun materi muatannya bernuansa mengatur.<sup>102</sup> Sebagaimana dinyatakan juga oleh Bagir Manan bahwa saat ini banyak orang dapat dipidana karena surat edaran, padahal

---

<sup>102</sup> Ni'matul Huda, *Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan, 2019, hal.76.

seharusnya sudah jelas pidana harus diatur dalam peraturan perundang-undangan yang seperti apa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Perubahan), lalu diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Perubahan Kedua).<sup>103</sup>

Idealnya baik MA maupun MK seharusnya tidak boleh membuat aturan yang bersifat perundang-undangan, yang artinya mengikat keluar.<sup>104</sup> Hal ini sesuai dengan yang dinyatakan oleh Alexander Hamilton dalam *Federalist Paper 78* bahwa kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang paling netral, kekuasaan yudikatif berbeda dengan kekuasaan eksekutif yang memegang kekuasaan pelaksanaan negara (diumpamakan pedang) dan kekuasaan legislatif yang memegang kekuasaan penggunaan keuangan negara (diumpamakan dompet) dan menentukan undang-undang yang berlaku, sementara kekuasaan yudikatif tidak memegang salah satu pun dari kekuasaan

---

<sup>103</sup> Bagir Manan, *Peluncuran Buku dan Diskusi Pemikiran Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi*, disampaikan dalam *zoom webinar Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 26 Juli 2021.

<sup>104</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020, hal.25.

tersebut dan dianggap paling tidak berbahaya (netral) dari kepentingan politik. Selengkapnya dinyatakan oleh Hamilton sebagai berikut:

*Whoever attentively considers the different departments of power must perceive, that, in a government in which they are separated from each other, the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political rights of the Constitution; because it will be least in a capacity to annoy or injure them. The Executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse, but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse; no direction either of the strength or of the wealth of the society; and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments.*<sup>105</sup>  
(cetak tebal oleh Penulis)

Kasus SEMA No.7 Tahun 2014 ini membuktikan bahwa memang belum ada keseragaman tindak lanjut putusan MK. Menurut Ni'matul Huda, ketidakseragaman putusan MK justru memunculkan dikotomi terkait pentingnya putusan MK yang harus ditindaklanjuti dengan undang-undang atau peraturan lain.<sup>106</sup> Lebih lanjut, kondisi ini menimbulkan keragaman wadah hukum yang

digunakan untuk menindaklanjuti putusan MK dengan *addressat* yang berbeda sesuai dengan penafsiran masing-masing dalam membentuk peraturan.<sup>107</sup> Padahal bahkan bentuk surat edaran sebenarnya bukan merupakan kategori peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga jika isinya bertentangan dengan putusan MK atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak ada mekanisme untuk dapat diujikan ke MA. Menurut Jimly Asshidiqie, surat edaran ditujukan kepada seluruh jajaran pegawai negeri sipil yang berada dalam lingkup tanggungjawabnya, yang bukan berbentuk peraturan resmi, akan tetapi isinya bersifat mengatur.<sup>108</sup> Keragaman bentuk hukum dalam menindaklanjuti putusan MK seperti ini pada akhirnya akan mengakibatkan ketidakpastian hukum dan berpotensi menimbulkan disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan.<sup>109</sup>

Tidak hanya MA saja yang mengabaikan dan membuat aturan yang bertentangan dengan putusan MK, bahkan pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) juga kerap mengabaikan putusan MK dalam revisi undang-undang. Pernah terjadi, suatu ketentuan yang telah dibatalkan oleh MK, ternyata materi tersebut tidak dihapus atau diubah dan dibiarkan tetap ada, oleh pembentuk undang-undang ketika melakukan revisi undang-undang baru. Misalnya dalam Putusan MK Nomor 98/PUU-VII/2009 yang mengujikan Undang-Undang Nomor 42

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, hal.76.

<sup>108</sup> Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2020, hal.393.

<sup>109</sup> Ni'matul Huda, *Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur*, hal.4.

---

<sup>105</sup> Clinton Rossiter, *The Federalist Paper*, New York: Signet Classic, 2017, hal. 22.

<sup>106</sup> Ni'matul Huda, *Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur*, hal.9.

Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden, dimana terdapat larangan pengumuman hasil hitung cepat (*quick count*) pada masa tenang hingga waktu pencoblosan saat pemilu, namun *quick count* pada masa tenang dihidupkan kembali dalam revisi UU tentang Pemilu. Demikian juga pada hal serupa terjadi dalam UU tentang Pemilu, dimana pembentuk undang-undang menghidupkan kembali ambang batas perolehan suara partai politik dalam Pasal 173 ayat (3), serta ancaman pidana dalam Pasal 449 ayat (2) dan Pasal 509 ayat (2), padahal sudah pernah dibatalkan oleh MK dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012. Padahal jika ketentuan *a quo* yang telah dibatalkan kembali dihidupkan dalam revisi undang-undang oleh pembentuk undang-undang, maka besar kemungkinan untuk dibatalkan kembali oleh MK. Sebagaimana telah MK sampaikan dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 105/PUU-XIV/2016 pernah menyatakan bahwa:

[3.9.11]...Sebagai institusi yang diberikan wewenang konstitusional oleh konstitusi untuk menguji UU terhadap UUD 1945 langkah yang paling mungkin dilakukan Mahkamah merespon dan sekaligus mengantisipasi segala macam pengabaian terhadap norma-norma atau bagian-bagian tertentu suatu UU yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 tetapi dihidupkan kembali dalam revisi UU atau dalam UU yang baru, maka bagi Mahkamah hal demikian akan menjadi bukti yang tidak terbantahkan untuk menyatakan norma UU yang bersangkutan bertentangan dengan UUD 1945. (cetak tebal oleh Penulis)

Pengabaian pembentuk undang-undang terhadap putusan MK juga terjadi dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana pembentuk undang-undang mengubah jumlah pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari 7 (tujuh) menjadi 10 (sepuluh) orang, padahal ketentuan ini bertentangan dengan amar Putusan MK Nomor 117/PUU-VII/2009. Menurut Feri Amsari, revisi *a quo* sebatas bagi-bagi kekuasaan agar semua partai politik mendapatkan kursi di MPR atau politik transaksional.<sup>110</sup> Sama halnya dengan pengaturan kursi MPR, perihal jumlah kursi Pimpinan DPR yang bertambah juga pernah diujikan ke MK dalam Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, MK berpendapat bahwa:

[3.28]...Dalam praktik politik di Indonesia yang menganut sistem presidensial dengan sistem multi partai, kesepakatan dan kompromi politik di DPR sangat menentukan ketua dan pimpinan DPR, karena tidak ada partai politik yang benar-benar memperoleh mayoritas mutlak kursi di DPR, sehingga kompromi dan kesepakatan berdasarkan kepentingan adalah sesuatu yang tidak bisa dihindari. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, mekanisme pemilihan pimpinan DPR dan alat kelengkapan DPR adalah kebijakan hukum terbuka

---

<sup>110</sup>Christoforus Ristiano, *Revisi UU MD3 Disebut Bertentangan dengan Putusan MK*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/05/17395961/revisi-uu-md3-disebut-bertentangan-dengan-putusan-mk>, diakses 27 Juli 2023.

(*opened legal policy*) dari pembentuk Undang-Undang yang tidak bertentangan dengan UUD 1945.<sup>111</sup> (cetak tebal oleh Penulis)

Alasan *open legal policy* kerap dijadikan alasan bagi pembentuk undang-undang untuk mengabaikan ataupun mengatur hal yang bertentangan dengan putusan MK. Misalnya saat pembentuk undang-undang menetapkan *presidential threshold* dalam UU tentang Pemilu yang berbeda dari UU tentang Pemilu sebelumnya, MK justru mendukung *open legal policy* dari pembentuk undang-undang. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa:

**Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *open legal policy* oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan *presidential threshold* dan pemisahan jadwal Pemilu dalam perkara a quo, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*. Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan sepanjang**

**pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.** (cetak tebal oleh Penulis)

Sementara itu Mahfud MD menyatakan bahwa:

Dalam membuat putusan, MK tidak boleh mencampuri masalah-masalah yang didelegasikan oleh UUD kepada lembaga legislatif untuk mengaturnya dengan atau dalam undang-undang sesuai dengan pilihan politiknya sendiri. Apa yang diserahkan secara terbuka oleh UUD untuk diatur oleh undang-undang berdasarkan pilihan politik lembaga legislatif tidak bisa dibatalkan oleh MK kecuali jelas-jelas melanggar UUD 1945.<sup>112</sup>

Dalam hal ini masih belum ada kejelasan mengenai batasan materi apa yang menjadi *open legal policy* bagi pembentuk undang-undang untuk dapat menyimpangi atau menghidupkan kembali materi yang pernah dibatalkan oleh MK sebelumnya dalam putusan MK.

Ada juga permasalahan dimana putusan MK ternyata membatalkan jantung dari undang-undang sehingga membatalkan keseluruhan dari undang-undang, antara lain dalam:

a. Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang

---

<sup>111</sup>Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, hal. 216.

---

<sup>112</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hal.282.

- Ketenagalistrikan (UU tentang Ketenagalistrikan);
- b. Putusan MK Nomor 006/PUU-IV/2006 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU tentang KKR);
  - c. Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (UU ç BHP);
  - d. Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU tentang Migas);
  - e. Putusan MK Nomor 28/PUU-XI/2013 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (UU tentang Perkoperasian);
  - f. Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU tentang SDA);

Dalam perkara pembatalan UU tentang Perkoperasian misalnya, guna mengisi kekosongan hukum, MK bahkan dalam putusannya menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian berlaku untuk sementara waktu sampai dengan terbentuknya Undang-Undang yang baru. Artinya, guna mengisi kekosongan hukum akibat dibatalkannya UU tentang Perkoperasian, MK berperan sebagai *positive legislator* yang memberlakukan kembali UU tentang Perkoperasian yang lama, mengingat pembentukan undang-undang oleh DPR atau Pemerintah membutuhkan tahapan yang panjang, padahal UU tentang Perkoperasian yang lama belum tentu masih sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat lagi. Padahal menurut Mahfud MD, MK

seharusnya berperan sebagai *negative legislator*, selengkapnya dinyatakan sebagai berikut:

Ini penting ditekankan karena secara historis dan filosofis UUD NRI Tahun 1945 tidak memperbolehkan MK mengintervensi ranah legislatif dengan ikut menjadi *positive legislator* (memberlakukan norma). Yang boleh dilakukan MK hanyalah menjadi *negative legislator* (membatalkan norma) atau membiarkan norma yang diberlakukan oleh lembaga legislatif tetap berlaku dengan menggunakan *original intent* UUD sebagai tolak ukurnya.<sup>113</sup>

Berbeda dengan Mahfud MD, Hamdan Zoelva justru menyatakan bahwa MK mengubah posisinya dari *negative legislator* menjadi *positive legislator* dalam rangka menjamin tegaknya prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi yang dijamin UUD NRI Tahun 1945.<sup>114</sup> Artinya, bahkan di antara para mantan hakim MK yang pernah menjadi ketua hakim konstitusi, masih terjadi perdebatan apakah idealnya MK sebagai *negative legislator* murni atau memang bergeser ke arah *positive legislator*. Tentu hal ini juga tidak lain disebabkan karena lambannya *legislator* sendiri dalam merespon adanya kekosongan hukum akibat putusan MK.

Demikian juga dengan pembatalan UU tentang KKR, yang hingga kini baik DPR maupun Presiden belum mempersiapkan UU tentang KKR yang baru. Pembatalan berbagai undang-undang secara keseluruhan oleh

<sup>113</sup>Ibid.,hal. 280.

<sup>114</sup>Hamdan Zoelva, *Negara Hukum dan Demokrasi: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menegakkan Negara Hukum dan Demokrasi* dalam Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum yang Berkeadilan* dalam *Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL*, Bandung: PSKN FH Unpad, 2011, hal. 647.

putusan MK, tentu berakibat pada kekosongan hukum, sehingga harus segera ditindaklanjuti pembentuk undang-undang. Namun proses pembentukan undang-undang melalui tahapan proses perencanaan hingga pengundangan yang memakan waktu, sesuai prosedur yang ditentukan dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembatalan suatu undang-undang oleh MK yang tidak segera ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang, mengakibatkan banyak masalah disharmonisasi pada tataran perundang-undangan, hingga pada praktik penegakan hukum. Misalnya pada Putusan MK Nomor 4/PUU-X/2021 terhadap UUD NRI Tahun 1945, dimana putusan ini membatalkan pembatasan dan ancaman pidana penggunaan lambang negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, namun masih berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1958 tentang Penggunaan Lambang Negara yang masih mengatur sanksi pidana, sehingga peraturan pemerintah *a quo* tidak menindaklanjuti isi putusan MK. Oleh karena itu, tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang dasar perlu diformulasikan secara lebih baik dan mengikat.

Demikian banyaknya permasalahan tindak lanjut putusan MK dalam praktiknya selama ini, yang utamanya dikarenakan kurangnya tingkat kepatuhan pembentuk dan pelaksana undang-undang terhadap putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dikabulkan. Jika permasalahan ini tetap dibiarkan maka akan semakin banyak salah penerapan dalam proses penegakan hukum. Selain itu, masalah disharmonisasi pada segala

tataran hierarki peraturan perundang-undangan juga akan semakin kompleks.

## **2. Jalur Pintas Penyusunan Undang-Undang Atas Tindak Lanjut Putusan MK Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap UUD NRI Tahun 1945**

Sebelum membahas mengenai jalur pintas penyusunan undang-undang atas tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, perlu diketahui terlebih dahulu bagaimana sifat dari Putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang. Dengan demikian akan dapat diketahui apakah Putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang memiliki sifat final mengikat bagi para pembentuk undang-undang untuk dapat mematuhi dan bagaimana sifat implementasi dari putusan MK tersebut. Pada akhirnya setelah mengetahui sifat putusan MK dapat dianalisis bagaimana meresponnya dengan gagasan jalur pintas penyusunan undang-undang atas tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Sifat final putusan MK sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, diejawantahkan dalam Pasal 10 ayat (1) UU tentang MK yaitu:

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU tentang MK diubah dalam UU tentang MK Perubahan sehingga berbunyi sebagai berikut:

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).

Akan tetapi, berdasarkan Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU tentang MK Perubahan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena adanya kesalahan legislasi yaitu meletakkan penjelasan dalam batang tubuh, berikut ini pertimbangan hakim MK:

[3.11] Ketentuan Pasal 10 UU 8/2011 mengandung kekeliruan atau kesalahan legislasi, seharusnya perubahan penjelasan tersebut termuat dalam bagian Penjelasan bukan dalam batang tubuh dari Undang-Undang. Penempatan Penjelasan Pasal 10 dalam ketentuan batang tubuh juga telah menimbulkan kerancuan fungsi dari Penjelasan itu sendiri, apakah Pasal 10 UU 8/2011 harus dimaknai sebagai batang tubuh atau penjelasan? Yang dimaksud oleh pembentuk Undang-Undang adalah mengubah Penjelasan Pasal 10, tetapi dalam kenyataan UU 8/2011 justru penjelasan tersebut menjadi Pasal 10 dalam batang tubuh. Akibatnya dalam UU MK terdapat dua Pasal 10, yaitu Pasal 10 dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatur tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi yang masih tetap berlaku

karena tidak dinyatakan dicabut dan Pasal 10 dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatur putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. Oleh karena Pasal 10 UU 8/2011 telah menimbulkan ketidakpastian hukum maka menurut Mahkamah, dalil para Pemohon beralasan menurut hukum.

Hingga disahkan UU tentang MK Perubahan Ketiga, belum ada penegasan dari pembentuk undang-undang bahwa Pasal 10 UU tentang MK Perubahan telah dihapus. Artinya, sesuai dengan amar Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, Pasal 10 UU tentang MK yang berlaku saat ini adalah Pasal 10 dan penjelasannya yang sesuai dengan pengaturan awal dalam UU tentang MK. Penegasan *a quo* juga diatur dalam Pasal 39 Peraturan Mahkamah Konstitusi No.6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang bahwa, "Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum."

Dalam konteks tindak lanjut putusan MK, Pasal 10 UU tentang MK yang mengatur sifat putusan MK tidak terlepas dari Pasal 59 UU tentang MK yang mengatur mengenai tindak lanjut putusan MK oleh pembentuk undang-undang. Berikut ini adalah perubahan yang terjadi pada Pasal 59 UU tentang MK:

Pasal 59 dalam UU tentang MK:

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disampaikan kepada DPR, Dewan

Perwakilan Daerah, Presiden, dan Mahkamah Agung.

Pasal 59 dalam UU tentang MK Perubahan:

- (1) Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Mahkamah Agung.
- (2) **Jika diperlukan perubahan** terhadap undang-undang yang telah diuji, DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (cetak tebal oleh Penulis)

Pasal 59 dalam UU tentang MK Perubahan Ketiga

- (1) Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Mahkamah Agung.
- (2) Dihapus.

Dihapusnya Pasal 59 ayat (2) dalam UU tentang MK Perubahan Ketiga sejalan dengan Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, karena dengan pengaturan norma yang mengamanatkan pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti putusan MK dalam bentuk undang-undang saja, pada kenyataannya kerap diabaikan dalam penyusunan revisi undang-undang. Apalagi jika normanya sesuai dengan Pasal 59 ayat (2) UU tentang MK Perubahan dengan adanya kata “jika diperlukan” yang justru semakin tidak mengikat pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti putusan MK dalam revisi undang-undang.

Sebelum Pasal 59 ayat (2) UU tentang MK Perubahan dibatalkan oleh MK dan ditegaskan kembali dengan dihapusnya pasal *a quo* dalam UU tentang MK Perubahan Ketiga, banyak permasalahan yang terjadi karena tidak ditindaklanjutinya putusan MK dalam bentuk undang-undang. Bahkan pasca berlakunya UU tentang MK Perubahan Ketiga, yang berarti mengikat kembali pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti putusan MK, pengabaian terhadap putusan MK dalam revisi undang-undang kerap terjadi. Apalagi ternyata putusan MK kerap tidak dipatuhi oleh pembentuk undang-undang, penegak hukum, atau masyarakat.

Putusan MK dalam pengujian undang-undang bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. Artinya putusan MK meniadakan satu keadaan hukum lama atau membentuk hukum baru sebagai *negative-legislator*.<sup>115</sup> Dengan kata lain, putusan MK juga mengandung pengertian meniadakan hukum yang lama dan sekaligus membentuk hukum yang baru. Putusan MK sebagai jenis putusan pengadilan yang bersifat deklaratif-konstitutif tidak memerlukan pelaksana/eksekutor, karena dengan diucapkannya putusan tersebut dalam sidang pleno MK yang terbuka untuk umum secara langsung sudah memperoleh kekuatan mengikat terhadap semua pihak yang terkait. Hal ini membawa keharusan bagi *addresat* putusan MK untuk membentuk norma hukum baru yang bersesuaian dengan UUD NRI Tahun 1945 ataupun meniadakan satu norma hukum yang lama dalam ketentuan undang-undang yang diuji.

Sementara itu, Putusan MK yang *non-self implementing* memerlukan tindak lanjut guna mencegah kekosongan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (2) UU tentang

---

<sup>115</sup>Abdul Fickar Hadjar, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2013, hal.34.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>116</sup> Tindak lanjut Putusan MK dalam bentuk undang-undang diatur dalam Pasal 10 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara jelasnya dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
  - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
  - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - d. **tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;** dan/atau
  - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) **Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.** (cetak tebal oleh Penulis)

Dalam Penjelasan Pasal 10 huruf d UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa:

yang dimaksud dengan “tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi” terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang

secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya dinyatakan juga dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (2) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa tindak lanjut atas putusan MK dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum. Tindak lanjut putusan MK merupakan tahap perencanaan penyusunan undang-undang yang dilakukan dalam bentuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas dimaksudkan agar ada jaminan konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan.<sup>117</sup> Pembentukan undang-undang harus didasarkan pada Prolegnas, namun dengan alasan tertentu, Prolegnas dapat disisipi dengan materi rancangan undang-undang baru jika ada alasan yang kuat, salah satunya karena adanya putusan MK.<sup>118</sup> Secara spesifik, akibat putusan MK merupakan daftar kumulatif terbuka dalam Prolegnas, sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selama ini masyarakat kerap menilai kinerja DPR dalam bidang legislasi sebatas pencapaian rancangan undang-undang yang dihasilkan sesuai dengan Prolegnas. Sebagaimana dinyatakan oleh Bayu Dwi Anggono bahwa:

Secara keseluruhan DPR masa bakti periode 2014-2019 menetapkan 189 RUU yang masuk dalam Prolegnas 2015-2019. Namun sampai akhir periode, DPR hanya mengesahkan 91 RUU menjadi undang-undang, yang

---

<sup>116</sup> Fajar Laksana, *Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, Nomor 4, 2013, hal. 743.

---

<sup>117</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Kontroversi Isu*, hal.229.

<sup>118</sup> *Ibid.*, hal.297.

terdiri atas 36 RUU dari daftar Prolegnas 2015-2019, dan 55 RUU kumulatif terbuka yang terdiri atas pengesahan perjanjian internasional tertentu, akibat putusan MK, anggaran pendapatan dan belanja negara, dan penetapan atau pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang. Jumlah tersebut menurun bila dibandingkan dengan periode sebelumnya yang mampu mengesahkan 125 RUU, yaitu 69 RUU dari 247 RUU yang tercantum di Prolegnas (sekitar 28%) dan 56 RUU dari luar Prolegnas.<sup>119</sup>

Berdasarkan kutipan di atas, sebenarnya dengan pembentuk undang-undang menindaklanjuti putusan MK dalam bentuk undang-undang, maka pencapaian hasil prolegnas yang menjadi tolak ukur masyarakat dalam menilai proses legislasi akan semakin baik. Akan tetapi, meskipun UU tentang MK dan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah mengamanatkan pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti putusan MK dalam bentuk undang-undang, pada kenyataannya pembentuk undang-undang sering menunda penyusunan undang-undang berdasarkan putusan MK, tidak memasukkan hasil putusan MK dalam revisi undang-undang, dan bahkan menghidupkan kembali materi muatan yang telah dibatalkan dalam putusan MK. Selain itu, salah satu aspek yang turut menentukan tindak lanjut DPR terhadap putusan MK adalah mekanisme pengajuan RUU di DPR yang mengacu kepada dokumen Prolegnas yang tidak mudah untuk disimpangi tanpa suatu alasan yang kuat dan dirasakan penting

---

<sup>119</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, hal.xxii.

oleh DPR RI.<sup>120</sup> Memang agenda revisi undang-undang berdasarkan putusan MK merupakan daftar kumulatif terbuka di luar dari prolegnas prioritas, namun dalam praktiknya tidak mudah bagi DPR untuk secara langsung mengagendakan revisi terhadap undang-undang yang inkonstitusional tersebut.<sup>121</sup>

Seharusnya DPR dan Pemerintah melakukan perubahan undang-undang sesuai Putusan MK, namun putusan MK yang final dan mengikat cenderung tidak mendapat respon dari DPR dan Pemerintah, sehingga efektifitas dari Putusan MK menjadi diragukan.<sup>122</sup> Bahkan pada akhirnya ada anggapan bahwa undang-undang hanya mencerminkan kehendak politik DPR bersama Presiden, yang belum tentu sama dengan kehendak seluruh rakyat yang berdaulat.<sup>123</sup>

Menurut Direktur Eksekutif *Indonesian Legal Roundtable*, Firmansyah Arifin, ada beberapa sebab putusan MK tidak dilaksanakan, antara lain adanya penolakan; didiamkan tidak ditindaklanjuti; ketidakmampuan untuk menindaklanjuti sesuai putusan MK; putusan MK multitafsir: ditafsirkan berbeda dengan putusan MK; independensi lembaga; kurangnya sosialisasi putusan MK.<sup>124</sup> Sementara itu, menurut Penulis, yang menjadi persoalan justru pada tataran normatif yang menjadi sumber yang memerintahkan tindak lanjut putusan MK

---

<sup>120</sup> Topane Gayus Lumbuun, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI*, hal.92.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*, hal.80.

<sup>123</sup> Jimly Asshidiqie, *Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, dimuat dalam Berita Mahkamah Konsitusi, Nomor 6, 2004, hal.15.

<sup>124</sup> Aida Mardatillah, *Lima Bentuk Implementasi Putusan MK 2003-2008*, dimuat dalam <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5cda9ac109552/lima-bentuk-implementasi-putusan-mk-2003-2018?page=all>, diakses 28 Juli 2023.

tersebut, yaitu dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tindak lanjut putusan MK dalam bentuk undang-undang, justru secara spesifik tidak mengikat pembentuk undang-undang untuk segera menindaklanjutinya. Belum lagi, serangkaian tahapan yang cukup panjang dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, sebagaimana yang diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal yang membuat tahap perubahan undang-undang menjadi semakin lamban juga dikarenakan putusan MK kerap menjadi pintu masuk bagi perubahan pasal-pasal lainnya di luar dari yang diputus oleh MK.

Artinya hingga saat ini belum ada “jalur pintas” yang disediakan oleh UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hingga UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perubahan, untuk segera menindaklanjuti putusan MK dalam bentuk undang-undang. Benar seperti yang dinyatakan oleh Bayu Dwi Anggono, bahwa perubahan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan secara sepotong-potong, parsial, dan tidak menyelesaikan permasalahan implementasi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>125</sup> Oleh karena itu, Penulis menyarankan agar dalam revisi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke depannya harus memformulasikan “jalur pintas” tersebut dalam 3 (tiga) cara.

Pertama, memberikan kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk segera

---

<sup>125</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, hal.201.

menyusun suatu undang-undang yang dibatalkan secara keseluruhan oleh MK dengan jangka waktu 3 (tiga) bulan. Hal ini perlu diberlakukan pada undang-undang yang dibatalkan keseluruhan oleh MK, antara lain misalnya dalam kasus pembatalan UU tentang Ketenagalistrikan, UU tentang KKR, UU tentang BHP, UU tentang Migas, UU tentang Perkoperasian, dan UU tentang SDA. Dengan demikian tidak ada kekosongan hukum, ataupun tindak lanjut yang salah dari penegak hukum berdasarkan penafsirannya masing-masing.

Kedua, dalam kurun waktu tertentu, misalnya 3 (tiga) atau 5 (lima) tahun ada kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk mengkodifikasi berbagai putusan MK mengenai suatu undang-undang, lalu merevisi undang-undang *a quo* dalam jangka waktu 3 (tiga) atau 5 (lima) tahun tersebut. Hal ini ditujukan untuk undang-undang yang sejak awal pengundangannya secara terus menerus diujikan ke MK, misalnya dalam UU tentang Ciptaker, UU tentang Ketenagakerjaan, UU tentang Pemilu, dll. Dengan demikian, segala putusan MK diketahui dan dipatuhi oleh penegak hukum dan masyarakat, tanpa ada kebimbangan tentang pemberlakuan materi muatan undang-undang.

Ketiga, perlu ada penegasan pengaturan mengenai materi apa saja yang menjadi *open legal policy* pembentuk undang-undang yang dapat menyimpangi putusan MK, misalnya tentang susunan kedudukan lembaga legislatif sebagai bentuk independensi legislatif dalam mengurus rumah tangganya dalam UU tentang MD3 atau agenda ketatanegaraan terkait pemilu dan pemilihan kepala daerah (pilkada) dalam UU tentang Pemilu, UU tentang Pilpres, dan UU tentang Pilkada. Dengan demikian, pembentuk undang-undang tidak serta merta dapat melakukan revisi suatu

undang-undang dengan mengabaikan adanya putusan MK atau bahkan menghidupkan kembali materi muatan yang telah dibatalkan dalam putusan MK, ketika melakukan perubahan undang-undang baru.

Keempat perlu ada pengaturan dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa segala peraturan di bawah undang-undang wajib menindaklanjuti putusan MK dalam revisi peraturan di bawah undang-undang. Hal ini diperlukan agar tercipta harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia dan tidak terjadi kesalahan dalam praktik penegakan hukum.

Gagasan mengenai jalur pintas penyusunan undang untuk menindaklanjuti putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana Penulis ajukan di atas, sejalan dengan yang dikemukakan oleh Wicipto Setiadi yang juga menyatakan perlunya ada *fast track legislation*.<sup>126</sup> *Fast track legislation* untuk menindaklanjuti putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang sangat diperlukan agar tidak terjadi kekosongan hukum, karena putusan MK bukan merupakan peraturan perundang-undangan, sehingga perlu ditindaklanjuti dalam bentuk penyusunan undang-undang secara singkat. Wicipto Setiadi menyatakan bahwa proses *fast track legislation* tetap melewati berbagai proses yang ada dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Akan tetapi keseluruhan

---

<sup>126</sup>Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, *Notulensi Diskusi Pakar dengan Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H dalam Proses Penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, diselenggarakan oleh Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, 5 September 2023.

proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dibuat dalam jangka waktu yang lebih singkat, dibandingkan proses dalam pembuatan undang-undang pada umumnya, misalnya dibuat untuk setiap prosesnya tidak boleh lebih dari 30 (tiga puluh) hari.

Demikian beberapa gagasan Penulis sebagai seorang perancang undang-undang di DPR RI, yang mengalami dan melihat sendiri proses penyusunan hingga pengundangan undang-undang, membuat keterangan DPR dalam pengujian undang-undang di MK, dan turut serta dalam mengevaluasi efektifitas undang-undang yang berlaku. Penulis berharap bahwa revisi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan nantinya akan menjadi dasar penataan peraturan perundang-undangan yang lebih harmonis dalam aturan tertulis maupun dalam praktik penegakannya. Sebagai penutup, Penulis hendak mengutip pendapat dari A. Hamid S. Attamimi sebagai Bapak Peraturan Perundang-Undang di Indonesia yang menyatakan bahwa:

Ketika masih mahasiswa saya diberi tahu, hubungan ilmu hukum dengan ilmu politik ibarat hubungan kerangka dengan daging yang membalutnya. Dan kini saya 'ragu' karena ketika saya mengajukan kerangka macan dengan gigi taring dan cakar kuku tajam, kawan seorang politikolog membalutkan daging semau perspektif visinya sendiri sehingga macan yang diharapkan keliatan garang tanpa seperti kambing bodoh.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup>A. Hamid. S. Attamimi, *Visi Hukum dan Visi Politik*, dihimpun oleh Maria Farida dalam buku *Kumpulan Tulisan A. Hamid. S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft" Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undang*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021, hal.158.

Berdasarkan kutipan di atas, Penulis hendak menekankan bahwa idealnya pembentukan ataupun perubahan undang-undang seharusnya tidak sekedar memasukkan kepentingan politik semata, namun juga memperhatikan aspek hak asasi manusia (HAM) dan sesuai perkembangan kebutuhan masyarakat. Putusan MK yang bersifat final dan mengikat, idealnya harus dipatuhi oleh pembentuk undang-undang dalam melakukan pembentukan undang-undang baru atau revisi undang-undang. Apalagi Putusan MK yang diujikan terhadap UUD NRI Tahun 1945, seharusnya memang sudah memuat perlindungan HAM dan perkembangan kebutuhan masyarakat. Jika pembentuk peraturan perundang-undangan pada level undang-undang saja sudah tidak patuh dan mengabaikan putusan MK, apalagi pembentuk peraturan perundang-undangan pada level di bawah undang-undang. Pada akhirnya disharmoni peraturan perundang-undangan menjadi semakin parah dan banyak terjadi ketidaksesuaian praktik penegakan hukum.

### III. Penutup

#### 1. Simpulan

MK sebagai *the guardian of the constitution* memiliki putusan yang sifatnya final dan mengikat, namun ternyata banyak pengabaian dan ketidakpatuhan terhadap putusan MK. Ada berbagai permasalahan yang selama ini terjadi dalam tindak lanjut putusan MK perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang utamanya dikarenakan kurangnya tingkat kepatuhan pembentuk dan pelaksana undang-undang terhadap putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dikabulkan. Hal ini disebabkan antara lain karena banyaknya putusan MK terhadap suatu undang-undang

dalam waktu yang singkat, sehingga penegak hukum dan/atau masyarakat tidak terinformasikan dengan baik adanya berbagai perubahan yang begitu cepat. Sementara itu, pembentuk undang-undang sendiri tercatat beberapa kali mengabaikan isi putusan MK dalam perubahan undang-undang ataupun justru menghidupkan kembali materi muatan yang telah dibatalkan oleh putusan MK sebelumnya. Bahkan penegak hukum juga tidak mematuhi putusan MK dan ada lembaga negara yang justru membuat produk hukum yang bertentangan dengan putusan MK, sehingga implementasi dari putusan MK semakin tidak dilaksanakan. Pada akhirnya, putusan MK yang tidak segera ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang, mengakibatkan banyak masalah disharmonisasi pada tataran peraturan perundang-undangan di berbagai hierarki peraturan perundang-undangan.

Putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang bersifat *declaratoir* dan *constitutief* yang dalam implementasinya ada yang bersifat *self-implementing* dan *non-self implementing*. Putusan MK yang *non-self implementing* membutuhkan tindak lanjut. Permasalahan tidak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya bersumber dari ketidaktegasan dasar hukum bagi pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti putusan MK, sebagaimana yang diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa putusan MK merupakan daftar kumulatif terbuka yang dapat masuk dalam prolegnas, namun tetap saja harus melalui serangkaian tahapan yang cukup panjang dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

pengundangan, sebagaimana yang diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Artinya belum ada “jalur pintas” yang disediakan oleh UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hingga UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perubahan Kedua, untuk segera menindaklanjuti putusan MK dalam bentuk undang-undang. “Jalur pintas” yang Penulis gagas dalam revisi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke depannya, yaitu dengan adanya pengaturan jangka waktu bagi pembentuk undang-undang untuk segera menyusun suatu undang-undang yang dibatalkan secara keseluruhan oleh MK, pengaturan tentang perlunya kodifikasi putusan MK dalam jangka waktu tertentu sebagai dasar merevisi undang-undang, perlunya penegasan pengaturan mengenai materi apa saja yang menjadi *open legal policy* pembentuk undang-undang yang dapat menyimpangi putusan MK, dan perlu diatur adanya kewajiban segala peraturan di bawah undang-undang untuk menindaklanjuti putusan MK dalam revisi peraturan di bawah undang-undang.

## 2. Saran

Perlu merevisi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar tindak lanjut putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang dapat mengikat pembentuk undang-undang, yaitu:

1. Memberikan kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk segera menyusun suatu undang-undang yang dibatalkan secara keseluruhan oleh MK dengan jangka waktu 3 (tiga) bulan.
2. Dalam kurun waktu tertentu, misalnya 3 (tiga) atau 5 (lima) tahun ada kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk mengkodifikasi berbagai putusan MK mengenai suatu undang-undang, lalu

merevisi undang-undang *a quo* dalam jangka waktu 3 (tiga) atau 5 (lima) tahun tersebut.

3. Perlu ada penegasan pengaturan mengenai materi apa saja yang menjadi *open legal policy* pembentuk undang-undang yang dapat menyimpangi putusan MK, misalnya tentang susunan kedudukan lembaga legislatif sebagai bentuk independensi legislatif dalam mengurus rumah tangganya, agenda ketatanegaraan terkait pemilu dan pilkada, dan lain-lain.
4. Keempat perlu ada kewajiban segala peraturan di bawah undang-undang untuk menindaklanjuti putusan MK dalam revisi peraturan di bawah undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian  
 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi  
 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan  
 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan  
 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

- Menjadi Undang-Undang; dan diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1958 tentang Penggunaan Lambang Negara
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No.6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali
- Putusan Pengadilan**
- Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan
- Putusan MK Nomor 006/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
- Putusan MK Nomor 98/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- Putusan MK Nomor 117/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan

Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan MK Nomor 28/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian

Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013

Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang

Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014

Putusan MK Nomor 105/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 48/2009), dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014)

Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Putusan MK Nomor 4/PUU-X/2021 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

#### Buku

Anggono, Bayu Dwi Anggono. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

Asshidiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

\_\_\_\_\_. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2020.

Attamimi, A. Hamid. S. *Visi Hukum dan Visi Politik*, dihimpun oleh Maria Farida dalam buku *Kumpulan Tulisan A. Hamid. S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft" Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*". Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.

- Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press, 1995.
- Hadjar, Abdul Fickar. *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2013.
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Hausmaninger, Herbert. *The Australian Legal System*. Wien: Manzche Verlag-und Universitatbuchhandlung, 2003.
- Huda, Ni'matul. *Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan, 2019.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Manan, Bagir. *Empat Tulisan tentang Hukum*. Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 1995.
- \_\_\_\_\_ dan Susi Dwi Harijanti. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014.
- Rossiter, Clinton. *The Federalist Paper*. New York: Signet Classic, 2017.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*. Jakarta: Konpress, 2005.
- Soekanto, Soejono. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 1983.
- Soemantri, Sri. *Catatan-Catatan Terhadap RUU Mahkamah Konstitusi*, dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Ketatanegaraan RI*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2016.
- Tanya, Bernard L. *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2016.
- Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LL.M, *Menata Ulang Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LL.M (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MKRI, 2020.
- Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, Jakarta, 2021.
- Warassih, Esmi. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Pustaka Magister, 2014.
- Zoelva, Hamdan. *Negara Hukum dan Demokrasi: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menegakkan Negara Hukum dan Demokrasi* dalam Susi Dwi Harijanti, "Negara Hukum yang Berkeadilan" *Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL*. Bandung: PSKN FH Unpad, 2011.

## Jurnal

Asshidiqie, Jimly. *Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Berita Mahkamah Konsitusi, Nomor 6, 2004.

Asy'ari, Sukri, dkk., *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Pustakan Tahun 2003-2012)*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, Nomor 4, 2013.

Laksana, Fajar. *Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI*. Jurnal Konstitusi, Vol. 10, Nomor 4, 2013.

Lumbuun, Topane Gayus. *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.6 No.3, 2019.

#### **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Winoto, Maria Priscyla Stephanie Florencia. *Notulensi Diskusi Pakar dengan Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H dalam Proses Penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-*

*Undangan*. Diselenggarakan oleh Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, 5 September 2023.

#### **Laman**

Mardatillah, Aida. *Lima Bentuk Implementasi Putusan MK 2003-2008*. Dimuat dalam <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5cda9ac109552/lima-bentuk-implementasi-putusan-mk-2003-2018?page=all>, diakses tanggal 28 Juli 2023.

Perludem, *Perludem Nilai MK Tidak Konsisten Putuskan Dua Pasal UU Pemilu, 2018*. Dimuat dalam <http://perludem.org/2018/01/14/perludem-nilai-mk-tidak-konsisten-putuskan-dua-pasal-uu-pemilu-2/>, diakses tanggal 27 Juli 2023.

Ristiano, Christoforus. *Revisi UU MD3 Disebut Bertentangan dengan Putusan MK*. Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/05/17395961/revisi-uu-md3-disebut-bertentangan-dengan-putusan-mk>, diakses tanggal 27 Juli 2021.

# PELUANG MEMPERBAIKI PENYALURAN DANA DESA MELALUI RENCANA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA (STUDI DI KABUPATEN SRAGEN)

*(OPPORTUNITIES TO IMPROVE THE DISTRIBUTION OF VILLAGE FUNDS THROUGH PLANNED AMENDMENTS TO LAW NO. 6/2014 ON VILLAGES (STUDY IN SRAGEN DISTRICT))*

**Imaduddin**

Tenaga Ahli Fraksi Partai Demokrat

\*Korespondensi: imadimadimad@zohomail.com

## **Abstrak**

Saat ini Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ingin memperbaiki Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Rencana perubahan Undang-Undang ini muncul karena adanya tuntutan dari para kepala desa untuk menambah masa jabatannya menjadi 9 tahun lamanya. Adanya rencana perubahan ini memunculkan peluang untuk memperbaiki berbagai aspek yang perlu untuk diperbaiki dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, salah satunya yakni terkait penyaluran dana desa. Dana desa selama ini dilakukan penyalurannya secara tidak transparan dan bermasalah. Berdasarkan studi di Kabupaten Sragen, penyaluran dana desa terhambat dan mengakibatkan desa-desa di dalamnya menjadi miskin. Adapun membahas lebih lanjut hal tersebut maka terdapat sejumlah permasalahan yang perlu dianalisis yakni terkait dengan konsep kebijakan penyaluran dana desa, begitu juga mengenai penerapan prinsip transparansi dalam penyaluran dana desa. Adapun tulisan ini ditujukan untuk semua permasalahan tersebut yakni konsep kebijakan penyaluran dana desa, pelaksanaan program dana desa, dan penerapan prinsip transparansi dalam penyaluran dana desa. Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah yuridis normatif. Artikel ini telah berhasil mengidentifikasi problem pengelolaan dana desa. Setelah mencari dan menemukan solusi, artikel ini merumuskan model yang tepat untuk mengelola dana desa agar tercipta pengelolaan dana desa yang efektif demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat desa dan desa mandiri serta sejahtera. Artikel ini menyarankan kepada pemerintah daerah dan pemerintah desa untuk menerapkan model tersebut dalam rangka mengatasi problem pengelolaan dana desa. Kerja sama dari berbagai pihak diharapkan agar dapat menerapkan model tersebut secara sinergi. Untuk itu maka perlu ditinjau pelaksanaan dana desa di lapangan dari sudut pandang undang-undang desa. Kata kunci: transparansi, dana desa, penyaluran

## **Abstract**

*The House of Representatives is currently looking to amend Law No. 6/2014 on Villages. The plan to amend this law arose due to demands from village heads to increase their term of office to 9 years. The existence of this change plan creates opportunities to improve various aspects that need to be improved in Law Number 6 of 2014 concerning Villages, one of which is related to the distribution of village funds. So far, village funds have been distributed non-transparently and this is very problematic. Based on studies in Sragen Regency, distribution of village funds was hampered and resulted in the villages within it becoming poor. As for discussing this further, there are a number of problems that need to be analyzed, namely related to the concept of village fund distribution policy, then related to the implementation of the village fund program so far, as well as regarding the application of the principle of transparency in the distribution of village funds. This article is aimed at all these problems, namely the concept of village fund distribution policy, implementation of the village fund program, and application of the principle of transparency in the distribution of village funds. The method used in this paper is normative juridical. After searching for and finding a solution, this article formulates the right model for managing village funds to create effective village fund management for the realization of the welfare of the*

*village and village community mandates and prosperity. This article advises the local government and village government to implement the model in order to overcome the problem of village fund management. Cooperation from various parties is expected to be able to implement the model synergistically. For that we need to review the village funds in the field from the perspective of Act of the village.*

*Keywords: transparency, village funds, distribution*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia saat ini sedang mengajukan perubahan undang-undang yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU tentang Desa). Rencana perubahan UU tentang Desa muncul karena adanya tuntutan dari para kepala desa untuk menambah masa jabatan yang dimilikinya menjadi 9 tahun lamanya.<sup>128</sup> Adanya rencana perubahan ini memunculkan peluang untuk memperbaiki berbagai aspek yang perlu untuk diperbaiki dari UU tentang Desa, salah satunya yakni terkait penyaluran dana desa.

Selama ini penyaluran dana desa berjalan dengan buruk dan tidak seharusnya, adapun kondisi ini penulis temukan di Kabupaten Sragen Provinsi Jawa tengah. Hal ini terlihat dari ditemukannya fakta bahwa alokasi dana desa untuk 196 desa di Kabupaten Sragen pada 2023 yakni totalnya yakni Rp208.127.799.000 namun yang saat ini teralurkan sesuai data yang ada baru senilai Rp182.671.645.000.<sup>129</sup> Dengan tidak meratanya penyaluran dana desa tersebut ikut

berpengaruh terhadap terjadinya kemiskinan di Kabupaten Sragen. Hal ini menunjukkan tidak adanya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa. Pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan salah satu proses yang diterapkan dalam sebuah organisasi, baik organisasi swasta maupun pemerintahan untuk menentukan keputusan dan kebijakan dalam sebuah lingkup organisasi. Tata laksana pemerintahan yang baik, walaupun tidak dapat menjamin sepenuhnya segala sesuatu akan menjadi sempurna namun, apabila dipatuhi jelas dapat mengurangi penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi.<sup>130</sup>

Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, tentunya diperlukan sepuluh prinsip-prinsip *good governance*. Salah satunya adalah prinsip transparansi. Transparansi merupakan salah satu prinsip yang dapat menjamin akses atau kebebasan bagi seluruh masyarakat untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan dan pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah, seperti informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang akan dicapai. Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi seluruh pengawasan. Lebih lanjut, yang dimaksud dengan informasi adalah adanya informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah

---

<sup>128</sup>CNNIndonesia, *DPR Mulai Revisi UU Desa Masa Jabatan Kades Akan Diubah 9 Tahun*, dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/2023062114080432964764/dpr-mulai-revisi-uu-desa-masa-jabatan-kades-akan-diubah-9-tahun>, diakses tanggal 9 Oktober 2023.

<sup>129</sup>Tri Rahayu, *Dana Untuk 196 Desa di Sragen 2023 Naik Rp 25 Miliar Fokus Kemiskinan Ekstrem*, dimuat dalam <https://soloraya.solopos.com/dana-untuk-196-desa-di-sragen-2023-naik-rp25-miliar-fokus-kemiskinan-ekstrem-1524414>, diakses tanggal 27 November 2023.

---

<sup>130</sup>Loina Lalolo Krina, *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*, Jakarta: LAN RI, 2013, hal. 87.

yang dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat<sup>131</sup>.

Adapun kaitannya dengan transparansi, turunnya dana desa setelah adanya UU tentang Desa telah membawa konsekuensi pada pendapatan dan anggaran, serta belanja desa. Lahirnya UU tentang Desa telah menjadikan desa mempunyai sumber pendapatan dari berbagai sektor. Sumber pendapatan desa dapat berasal dari (1) Pendapatan Asli Desa atau PADesa; (2) alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (3) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; (4) alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota; (5) bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota; (6) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan (7) lain-lain pendapatan desa yang sah.<sup>132</sup>

Sumber pendapatan desa yang nantinya menjadi keuangan atau dana desa mempunyai tujuan yang pasti dalam penggunaannya. Tujuan penggunaan dana desa secara umum yaitu sebagai belanja desa. Hal ini tidak berbeda jauh dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam konteks negara, apalagi bila dihubungkan bahwa desa adalah cikal bakal atau asal mula negara.<sup>133</sup> Lebih lanjut, perlu diketahui bahwa pendapatan, belanja, dan pembiayaan desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari

---

<sup>131</sup> Barrington Moore, *Instrumen Penilaian Mandiri Dalam Pelayanan Publik Di Provinsi Daerah Istimewa Jogjakarta*, Yogyakarta: Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Centre for Policy Studies Partnership for Governance Reform, 2018, hal. 21.

<sup>132</sup> Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>133</sup> Moh Fadli, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, Malang: Universitas Brawijaya Press, Cetakan Kedua, 2013, hal. 3.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau yang biasa disingkat dengan APBDesa. Tujuan penggunaan belanja desa tidak lain adalah untuk pembangunan desa. UU tentang Desa mengamanatkan bahwa belanja desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam musyawarah desa dan sesuai dengan prioritas pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah.

Pendapatan dana desa pada masing-masing desa ini disesuaikan dengan kondisi dan kultur dari masing-masing desa. Dana desa yang hampir diperoleh sebesar lebih dari 1 (satu) miliar rupiah untuk setiap desa merupakan dana yang relatif besar untuk ukuran desa.<sup>134</sup> Penggunaan dana desa yang relatif besar harus benar-benar digunakan dan dikelola secara hati-hati agar tepat sasaran. Selain itu penggunaan dan pengelolaan dana desa harus berdasarkan pada prinsip efektifitas dan efisiensi anggaran, serta akuntabel. Dana desa yang relatif besar tersebut dapat membuat penggunaan dan pengelolaannya tidak tepat sasaran yang dapat menyebabkan adanya penyalahgunaan kewenangan penggunaan dan pengelolaan dana desa.

Dengan adanya dana desa ini penting kiranya dilihat sejauh ini apakah sudah tepat sasaran penggunaan dana desa. Terlebih lagi dalam hal transparansi penyaluran, hal ini sangat penting sekali. Untuk itu maka penting kiranya menulis mengenai hal ini bagi penulis.

## **B. Permasalahan**

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

1. Bagaimana konsep kebijakan penyaluran dana desa?

---

<sup>134</sup> Lampiran Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 201/PMK.07/2022 tentang Pengelolaan Dana Desa.

2. Bagaimanakah pelaksanaan program dana desa sejauh ini?
3. Bagaimana penerapan prinsip transparansi dalam penyaluran dana desa?

### C. Tujuan

Atas dasar permasalahan di atas, maka berikut ini tujuan yang ingin didapatkan dalam penulisan ini, yakni:

1. Untuk mengetahui konsep kebijakan penyaluran dana desa.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan program dana desa sejauh ini.
3. Untuk mengetahui penerapan prinsip transparansi dalam penyaluran dana desa.

### D. Metode Penulisan

Metode yang berasal kata metodologi dari bahasa Yunani, yaitu kata “*Methodos*” dan “*Logos*”. Metodologi penelitian adalah ilmu yang membicarakan tata cara atau jalan sehubungan dengan penelitian yang dilakukan, yang memiliki langkah-langkah yang sistematis, meliputi prosedur dan teknik.<sup>135</sup>

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.<sup>136</sup> 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 perundang-undangan (*statute*

<sup>135</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: Bumi Aksara, 2016, hal. 33.

<sup>136</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 24.

*approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>137</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Teori Desa

Desa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa (kata benda) adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.<sup>138</sup> Desa atau perdesaan berasal dari bahasa *Sansekerta* secara denotatif desa berarti organisasi yang mandiri atau suatu kawasan permukiman yang mengatur dirinya sendiri, sedangkan secara konotatif mengandung arti sebagai wilayah jajahan, dalam arti keberadaan desa tidak terlepas dari organisasi yang lebih tinggi yakni negara, baik pada bentuk negara modern maupun kerajaan.<sup>139</sup>

Desa merupakan hasil perpaduan antara kegiatan sekelompok manusia dan lingkungannya, perwujudan atau kenampakan geografis yang ditimbulkan oleh faktor-faktor alamiah maupun sosial seperti fisiografis, sosial ekonomi, politik dan budaya yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah-daerah lain.<sup>140</sup> Desa juga merupakan bentuk dari perwujudan otonomi daerah. Lebih lanjut, otonomi daerah yang diwujudkan dalam bentuk desa merupakan hal yang tidak dapat ditawar kembali. Indonesia tidak dapat

<sup>137</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hal. 27-28.

<sup>138</sup> HAW. WIDJAJA, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, hal. 23.

<sup>139</sup> Bintarto, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Jakarta: Ghalia. Indonesia, 2015, hal. 45.

<sup>140</sup> *Ibid.*, hal. 57.

kembali ke masa dimana otonomi daerah belum diberlakukan (*point of no return*).<sup>141</sup>

Desa memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial, keamanan, dan memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama serta memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri, sehingga dalam UU tentang Desa pendekatan pembangunan dilakukan melalui dua konsep yaitu desa membangun dan membangun desa. Fokus pembangunan dalam desa membangun bertujuan untuk peningkatan kualitas pelayanan pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa melalui pendekatan partisipatif perencanaan pembangunan kabupaten dan kota menjadi acuan dalam desa membangun.<sup>142</sup>

## 2. Tipologi Desa

Pemetaan tipologi desa berdasarkan tingkat kemajuan desa digunakan untuk penyusunan prioritas penggunaan dana desa. Untuk mengetahui tipologi desanya, pemerintah harus menggunakan data indeks desa membangun (IDM) yang ditetapkan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. IDM disusun dengan landasan bahwa pembangunan merupakan proses akumulasi dari dimensi sosial, ekonomi, dan dimensi ekologi.<sup>143</sup> Ketiganya menjadi mata rantai yang saling memperkuat yang mampu menjalin keberlanjutan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

---

<sup>141</sup> Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014, hal. 23.

<sup>142</sup> Sugiaman, *Pemerintahan Desa*, Binamulia Hukum, Vol. 7, No. 1, Juli 2018, hal. 83.

<sup>143</sup> Salmah, Fredi Andria, Amelia Rahmi, *Klasterisasi Desa Melalui IDM Sebagai Fondasi Dasar Pembangunan Desa di Kabupaten Bogor*, Pakuan Law Review, Volume 08, Nomor 04, Oktober-Desember 2022, hal. 144.

Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun (Permendes PDRTT No. 2 Tahun 2016), status kemajuan dan kemandirian desa yang ditetapkan berdasar IDM diklasifikasikan menjadi 5 (lima) status desa, di antaranya:

- a. Desa Mandiri atau disebut desa Sembada adalah desa maju yang memiliki kemampuan melaksanakan pembangunan desa untuk meningkatkan kualitas hidup dan kehidupan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa dengan ketahanan sosial, ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi yang berkelanjutan.<sup>144</sup>
- b. Desa Maju atau desa Pra-sembedada adalah desa yang memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi dan ekologi, serta kemampuan mengelolanya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, dan penanggulangan kemiskinan.<sup>145</sup>
- c. Desa Berkembang atau disebut desa Madya adalah desa potensial menjadi desa maju, yang memiliki sumber daya sosial ekonomi, dan ekologi tetapi belum mengelolanya secara optimal untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan.<sup>146</sup>
- d. Desa Tertinggal atau yang disebut desa Pramadaya adalah desa yang memiliki potensi

---

<sup>144</sup> Pasal 1 angka 11 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun.

<sup>145</sup> Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun.

<sup>146</sup> Pasal 1 angka 13 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun.

sumberdaya sosial, ekonomi, dan ekologi tapi belum atau kurang mengelolanya dalam upaya peningkatan kesejahteraan desa, kualitas manusia, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuk.<sup>147</sup>

- e. Desa Sangat Tertinggal atau disebut desa Pratama adalah desa yang mengalami kerentanan karena masalah bencana alam, guncangan ekonomi, dan konflik sosial sehingga tidak berkemampuan mengelola potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuk.<sup>148</sup>

### 3. Teori Pembangunan Desa

Pembangunan desa dimaknai sebagai proses untuk meningkatkan kapabilitas penduduk dalam mengelola dan memanfaatkan potensi yang terdapat di desa. Paradigma pembangunan yang mengedepankan pembangunan manusia didasarkan pada ruang dimensi sosial (indeks ketahanan sosial-IKS), dimensi ekonomi (indeks ketahanan ekonomi-IKE), dan dimensi ekologi (Indeks ketahanan Lingkungan-IKL). Indeks ketahanan sosial terdiri dari dimensi: modal sosial, kesehatan, pendidikan, dan pemukiman. Indeks ketahanan ekonomi terdiri dari dimensi ekonomi, dan untuk indeks ketahanan lingkungan terdiri dari dimensi ekologi. Adapun menurut pendapat Sumarja, menyebutkan bahwa pembangunan masyarakat desa (*community development*) adalah usaha pembangunannya hanya diarahkan pada kualitas manusianya, sedangkan pembangunan desa (*rural development*) mengusahakan

pembangunan masyarakat yang dibarengi lingkungan hidupnya. Formulasi program pembangunan meliputi tiga unsur utama, yaitu: *pertama*, arah kebijakan, *kedua*, deskripsi dan spesifikasi dari tujuan pembangunan, dan *ketiga*, sasaran dan target yang akan dicapai dari pelaksanaan program tersebut.<sup>149</sup>

Perumusan program pembangunan tersebut dilakukan untuk semua bidang pembangunan yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan visi dan misi yang telah ditetapkan dalam rencana. Selanjutnya, untuk mewujudkan perumusan program dan kegiatan secara terukur, maka matrik program dan kegiatan dilengkapi pula dengan indikator dan target kinerja yang harus dicapai melalui pelaksanaan program tersebut. Secara rinci Djiwadono<sup>150</sup> menyebutkan bahwa tujuan pembangunan desa meliputi:

- a. Tujuan ekonomi meningkatkan produktivitas di daerah pedesaan dalam rangka mengurangi kemiskinan di daerah pedesaan;
- b. Tujuan sosial diarahkan kepada pemerataan kesejahteraan penduduk desa;
- c. Tujuan kultural dalam arti meningkatkan kualitas hidup pada umumnya dari masyarakat pedesaan; dan
- d. Tujuan kebijakan menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat desa secara maksimal dalam menunjang usaha-usaha pembangunan serta dalam memanfaatkan dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan.

---

<sup>147</sup>Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun.

<sup>148</sup>Pasal 1 angka 15 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun.

---

<sup>149</sup> Ahmad Gozali Fathurrahman Ashari, *Implementasi Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Indeks Desa Membangun (Studi Kasus Desa Gunung Sari Kampar, Riau)*, JOM FISIP Vol. 7: Edisi I Januari - Juni 2020, hal. 4.

<sup>150</sup>Djiwadono, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa*, Jurnal Administrasi Publik, Vol 1, No.6, 2013, hal. 44.

Pembangunan desa dan pembangunan masyarakat desa sebagai usaha pemerintah dan masyarakat yang meliputi seluruh aspek kehidupan dan penghidupan. Pada dasarnya pembangunan pedesaan bertujuan dan diarahkan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur baik material dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu dan berdaulat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, dan dinamis. Pembangunan masyarakat pedesaan untuk menciptakan kehidupan yang demokratis, baik dalam kegiatan dan aktivitas ekonomi, sosial budaya dan politik ternyata haruslah berbasis pada beberapa prinsip dasar latar belakang sejarah, hukum, dan kemajemukan etnis, sosial, budaya, dan demokrasi, otonomi, partisipasi dan kontrol bagi warga masyarakat.<sup>151</sup>

#### 4. Dana Desa

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan di segala bidang kehidupan.<sup>152</sup>

Lebih lanjut, agar fungsi pemerintahan daerah terlaksana secara

optimal, perlu diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, disamping kemampuan daerah sendiri dalam menggali sumber pendapatan daerah yang dapat dijadikan kekuatan dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi.<sup>153</sup> Bagi Republik Indonesia sebagai negara kesatuan, istilah “Pemerintahan yang didesentralisasikan” merupakan alternatif istilah yang mungkin sesuai untuk desentralisasi kewenangan pusat kepada daerah. Hal ini sesuai dengan kerangka pengaturan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda). UU tentang Desa telah memberikan mandat untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa, mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa, serta memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa.<sup>154</sup>

Dana desa sendiri merupakan bantuan keuangan kepada pemerintah desa yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dimaksudkan untuk membiayai program pemerintahan desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Dana desa merupakan produk kebijakan yang tentunya dirasakan manfaatnya bagi masyarakat. Adanya dana desa ini juga merupakan bentuk tanggung jawab negara terhadap rakyatnya.<sup>155</sup>

## B. Analisis

### 1. Konsep Kebijakan Penyaluran Dana Desa

Pelaksanaan penyaluran dana desa diatur dalam aturan teknis yakni turunan dari UU tentang Desa dalam hal ini diatur dalam

---

<sup>151</sup>Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2016, hal. 30.

<sup>152</sup>Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, Edisi Ke 1, hal. 176.

---

<sup>153</sup>*Ibid.*

<sup>154</sup>HAW Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003, hal. 3.

<sup>155</sup>HAW Widjaja, *Otonomi Desa*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008, hal. 14.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Desa (PMK No. 222/PMK.07/2020). Dalam Pasal 23 ayat (4) PMK No. 222/PMK.07/2020 tersebut, secara umum proses penyaluran dana desa dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama sebesar 40%, tahap kedua sebesar 40%, dan tahap ketiga sebesar 20% dari pagu anggaran.

Dengan adanya tiga tahap penyaluran dana desa tersebut, ini artinya pemerintah desa harus membuat tiga kali pelaporan terhadap realisasi penggunaan dana desa dan juga persyaratan dokumen lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 24 PMK No. 222/PMK.07/2020. Konsep kebijakan penyaluran dana desa inilah yang seringkali menimbulkan kendala pelaksanaannya di lapangan.<sup>156</sup>

Terdapat sejumlah kendala seperti misalnya tingginya beban administratif menjadi kendala saat ini dalam hal penyaluran dana desa. Banyaknya beban administratif yang harus dipenuhi pada kenyataannya membuat perangkat desa kewalahan. Akibatnya, ada desa yang terpaksa memakai jasa percaloan pembuatan APBDes dan membuat dokumen fiktif guna memenuhi seluruh persyaratan tersebut. Urgensi persyaratan dokumen yang terlalu banyak juga perlu dikaji ulang karena persyaratan yang diperlukan tersebut bisa sia-sia karena ada pemerintah daerah yang tidak mengutamakan kualitas dokumen dan menganggapnya sekadar formalitas.<sup>157</sup>

Penulis berpendapat bahwa beban kerja kepala desa yang jauh meningkat secara

administratif ini menyebabkan kurangnya waktu yang dimiliki oleh kepala desa untuk melayani kepentingan warganya.<sup>158</sup>

Pengamatan Penulis ketika melakukan penelitian langsung di Kabupaten Sragen, diketahui bahwa kepala desa harus menjalankan berbagai pembuktian penggunaan dana desa ini secara *rigid*. Hal ini sangat menyulitkan kepala desa dan berakibat munculnya potensi pelanggaran administrasi. Hal ini dapat dimaklumi melihat banyaknya pekerjaan administratif yang harus dilakukan seorang kepala desa dalam mengelola dana desa. UU tentang Desa telah banyak memberikan amanah dan tanggung jawab dari seorang kepala desa. Jika sebelumnya sosok kepala desa lebih banyak hadir di tengah masyarakat, setelah terbitnya undang-undang tersebut kepala desa mendapatkan banyak tugas administratif tambahan mulai dari perencanaan hingga pelaporan realisasi dari dana desa. Hal ini menambah tugas administrasi kepala desa yang telah ada sebelumnya seperti membuat APBDes dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) yang telah ada semenjak masa reformasi. Akan tetapi, jika dahulu penyusunan APBDes seakan hanya berbasis angan-angan, semenjak diundangkannya UU tentang Desa penyusunan APBDes sudah dapat dilakukan berdasarkan anggaran yang nyata akan mereka dapatkan.

Kebijakan Penyaluran Dana Desa ini menurut penulis tidaklah baik untuk dipertahankan, karena dengan bertambahnya beban administratif perangkat desa secara signifikan, hal tersebut tidak sejalan dengan peningkatan kualitas maupun kuantitas dari perangkat desa. Jika merujuk misalnya dalam Pasal 13 ayat (4) Peraturan Bupati Sragen

---

<sup>156</sup> Pandu Ario Bismo, *Peningkatan Efektifitas Pembangunan Desa Melalui Penyederhanaan Penyaluran Dana Desa*, Jurnal Inovasi Kebijakan Matra Pembaruan, Vol. 2 No. 3, Agustus 2021, hal. 78.

<sup>157</sup> Rustian Kamaludin, *Beberapa Aspek Pembangunan Nasional dan Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000, hal. 9.

---

<sup>158</sup> Pandu Ario Bismo, *Peningkatan Efektifitas Pembangunan Desa Melalui Penyederhanaan Penyaluran Dana Desa*, hal. 79.

Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Sragen Nomor 74 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pembagian, Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Sragen Tahun Anggaran 2021, disebutkan bahwa penyaluran dana desa tahap I sebesar 40% begitu juga tahap II yakni 40 persen, tahap III baru 20%.<sup>159</sup> Jika hal ini dilakukan secara benar maka seharusnya tujuan akhir yang diinginkan yakni pemerataan kesejahteraan masyarakat desa akan terwujud.

Lebih lanjut, meskipun perangkat desa bukan merupakan pegawai negeri sipil, mayoritas kepala desa yang terpilih mempertahankan perangkat desa dari kepemimpinan yang sebelumnya. Kebijakan ini pula yang kemudian mengakibatkan munculnya potensi-potensi pelanggaran. Kebijakan dana haruslah diperbaiki sesuai dengan Peraturan Bupati Sragen Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Sragen Nomor 74 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pembagian, Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Sragen Tahun Anggaran 2021, baik dalam batang tubuh ataupun lampiran yang memuat table peruntukkan dana desa.

Fokus pemerintah pada penyerapan anggaran yang kemudian diejawantahkan melalui tiga tahap penyaluran dana desa dapat menyulitkan desa dalam membiayai kegiatan-kegiatan besar maupun pembangunan infrastruktur yang membutuhkan biaya besar. Sebagaimana diatur dalam PMK No. 222/PMK.07/2020, maka tahap penyaluran tahap pertama sebesar 40% dirasa tidak mencukupi untuk menganggarkan hal-hal

---

<sup>159</sup>Pasal 13 Peraturan Bupati Sragen Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Sragen Nomor 74 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pembagian, Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Sragen Tahun Anggaran 2021.

tersebut. Salah satu akibatnya, kebanyakan desa menggunakan dana desa untuk proyek infrastruktur berskala kecil. Penyaluran ketiga yang dapat diterima hingga bulan Desember juga menyulitkan desa untuk menggunakannya secara efektif.

Semangat awal UU tentang Desa salah satunya adalah untuk mengakui otonomi pada tingkat desa. Akan tetapi, pada pengaturannya justru terlihat ambigu. Pengakuan otonomi selayaknya dilakukan dengan *unconditional cash transfer program* dimana dana yang diberikan dapat dipergunakan desa tanpa adanya ketentuan tentang bagaimana dana tersebut harus digunakan.<sup>160</sup> UU tentang Desa hingga peraturan turunannya justru memberikan ketentuan-ketentuan mengikat terkait prioritas penggunaan dana desa yang seakan-akan mengaburkan makna "otonomi" itu sendiri.

## 2. Pelaksanaan Dana Desa Selama ini

berangkat dari ulasan di atas, mengenai kebijakan penyaluran dana desa, ternyata konsep yang ada selama ini di dalam PMK No. 222/PMK.07/2020, memiliki banyak kendala. Hal ini menjadi evaluasi besar yang harus dibenahi menurut penulis karena urgensi lahirnya UU tentang Desa merupakan suatu wujud kebijakan dimana pemerintah desa mempunyai kekuatan otonomi yang lebih kuat. Untuk itu maka seharusnya keadilan dalam pelaksanaan penyaluran dana desa dapat terwujud. Dengan lahirnya Undang-Undang diatur secara jelas bahwa pemerintah desa merupakan pelaksana pengelolaan desa. Segala kebutuhan desa dan mengenai pengelolaannya secara mandiri dikelola oleh pemerintah desa. Hal ini dibuktikan dengan adanya pemasukan dana desa yang sangat besar secara langsung diberikan kepada pemerintah desa untuk dikelola sesuai dengan

---

<sup>160</sup>*Ibid.*, hal. 82.

kebutuhan masyarakat desa, baik yang bersifat fisik ataupun nonfisik. Pembangunan fisik dan nonfisik yang dilakukan desa merupakan bagian dari pelaksanaan UU tentang Desa. Suntikan keuangan desa yang diberikan oleh pemerintah baik berupa dana desa, alokasi dana desa, bantuan keuangan, hibah, dan sumber dana lainnya yang sah membuat desa harus memutar otak agar dapat mengelola keuangan desa dengan efektif. Berdasarkan pengalaman penulis di Sragen, maka diketahui bahwa dana desa yang terbatas menjadikan kepala desa harus berfikir keras melakukan optimalisasi.

Adanya dana desa yang diberikan kepada pemerintah desa diharapkan tidak menjadi beban bagi pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan dana desa. Dengan kebijakan ini maka pemerintah desa dapat mewujudkan tujuan desa yaitu desa mandiri dan sejahtera. Pengelolaan dana desa yang dilakukan pemerintah desa pastinya banyak sekali ditemukan problem baik yang dihadapi pemerintah desa ataupun dari masyarakat sendiri. Problem yang dihadapi dalam pengelolaan dana desa berupa secara umum dan sistematis. Artinya ada beberapa problem yang dihadapi pemerintah desa dalam mengelola dana desa ini secara sistematis baik dari sistemnya, SDM, dan secara umum mengetahui dari masyarakatnya sendiri. Karena memang dalam pengelolaan dana desa ini pemerintah desa dituntut agar berkolaborasi atau bekerja sama antara pemerintah desa dengan masyarakat agar nantinya dana desa dapat dikelola secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan desa yaitu desa mandiri dan sejahtera.<sup>161</sup>

Problem pertama yang dihadapi pemerintah desa adalah kurangnya bentuk

partisipasi masyarakat dalam membantu pemerintah desa di tahap pelaksanaan program, artinya memang di sini masyarakat dalam membantu pemerintah desa di tahap pelaksanaan dirasakan kurang. Kekurangan ini terutama terdapat di masyarakat yang terletak di daerah perkotaan. Pada masyarakat perkotaan cenderung terjadi budaya gotong royong yang kurang menyebabkan pemerintah desa kesulitan dalam melakukan pelaksanaan dengan tepat waktu.<sup>162</sup>

Problem yang kedua yaitu belum adanya peraturan desa (perdes). Sebagian besar desa mengalami kesulitan dalam menyusun produk hukum, hal ini dikarenakan minimnya sumber daya manusia yang mempunyai pengetahuan penyusunan peraturan perundang-undangan.<sup>163</sup> Sebagai contoh di sragen dari total 196 desa hanya baru setengahnya saja yang memiliki peraturan desa.<sup>164</sup> Lebih lanjut, belum adanya perdes merupakan problem yang sangat penting, karena adanya suatu peraturan sangatlah penting untuk melaksanakan suatu kebijakan walaupun sudah ada UU tentang Desa akan tetapi perdes dirasa sangat penting. Pengelolaan dana desa perlu adanya perdes hal ini guna untuk menyalurkan dan melinierkan antara proses pelaksanaan sesuai UU tentang Desa dan kondisi masyarakat sekitar yang pastinya untuk secara kultur itu berbeda beda. Sehingga perlu adanya peraturan desa khusus

---

<sup>162</sup> Ganang Qory Alfana, *Model Pengelolaan Dana Desa Perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Tesis. Semarang: Universitas Negeri Semarang. 2019, hal. 125.

<sup>163</sup> Berbah, *Sebagian besar desa alami kesulitan saat Menyusun produk hukum*, dimuat dalam <https://berbah.slemankab.go.id/sebagian-besar-desa-alami-kesulitan-saat-menyusun-produk-hukum/>, diakses tanggal 27 November 2023.

<sup>164</sup> Sidesa, *Data Dana Desa Kabupaten Sragen*, dimuat dalam <https://sidesa.jatengprov.go.id/pemkab/danadesa/33.14> diakses tanggal 27 November 2023.

---

<sup>161</sup> Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, hal. 45.

yang mengatur tentang pengelolaan dana desa di masing-masing desa agar pelaksanaan pengelolaan dana desa sesuai dengan kebutuhan masing-masing desa yang pastinya memiliki ciri atau kultur masyarakat yang berbeda dengan desa lain.<sup>165</sup> Selain itu juga nantinya lebih mengefektifkan mengenai dilaksanakannya musyawarah desa, agar tidak membahas hal yang seharusnya itu sudah ada di dalam suatu peraturan.<sup>166</sup>

Problem yang ketiga pembuatan laporan pertanggungjawaban tidak hanya itu sebab nantinya hasil penggunaan dana desa akan dibuatkan di papan informasi yang akan ditempelkan di depan kantor kepala desa, selain dalam bentuk papan nanti juga di upload di SISKEUDES (Sistem Keuangan Desa). Ada beberapa kendala dalam pengelolaan dana desa di desa terutama dalam pembuatan LPJ (Laporan Pertanggungjawaban), dimana pemerintah desa terkendala masalah sistem yang setiap saat sering diubah-ubah, artinya mereka yang sudah paham dengan sistem yang pertama harus mempelajari lagi dengan sistem yang baru. Selain itu sistem juga sering terjadi gangguan di servernya sehingga pembuatan laporan pertanggungjawaban menjadi agak lamban. Sistem keuangan desa ini merupakan sarana yang sangat penting mengenai pengelolaan dana desa di tahap pelaporan, karena segala laporan keuangan di setiap tahunnya harus dilaporkan. Sebenarnya sudah ada sistem keuangan desa ini namun seperti yang sudah dijelaskan di atas, belum adanya kepastian sistem yang artinya sistem setiap tahunnya berubah ubah yang mengakibatkan aparatur desa menjadi bingung dalam

melaporkan dengan bentuk sistem yang selalu diperbaharui.<sup>167</sup>

Problem yang keempat yaitu mengenai kurangnya kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah desa.<sup>168</sup> Sumber daya manusia merupakan hal yang sangat penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan. Terutama dalam hal yang berkaitan dengan uang, ini sangat riskan melihat uang yang diberikan dengan akibat adanya UU tentang Desa ini mengharuskan aparatur pemerintah desa untuk berfikir dan bekerja lebih teliti. Sumber daya manusia sangatlah penting perannya sehingga dituntut agar mampu dalam menjalankan dalam berbagai sektor baik dari penggunaan computer maupun kemampuan mengerti untuk proses keuangan, dan kemampuan dalam hal kreatifitas dalam melaksanakan program-program. Agar nantinya dana desa ini dapat digunakan secara maksimal dan tidak monoton dan nantinya juga desa dapat mencapai tujuan secara bersama. Sumber daya manusia aparatur desa dinilai masih kurang di dalam segi pembuatan laporan pertanggungjawaban dimana yang harus melakukan pencatatan dan pengoperasian komputer serta *internet* dirasa memang sangat masih minim karena segala hal mengenai pelaporan dibuat secara *online*. Sebenarnya sudah ada solusi mengenai hal ini, dengan adanya pendamping desa dari kecamatan, hal ini menjadi problem yang kelima.

Problem yang kelima adalah kurangnya pembantu desa yang diturunkan ke desa dari pihak kecamatan untuk membantu desa dalam mengelola dana desa.<sup>169</sup> Adanya pendamping desa sebenarnya sudah mengurangi problem

---

<sup>165</sup> Ganang Qory Alfana, *Model Pengelolaan Dana Desa Perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. hal. 133.

<sup>166</sup> Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, hal. 48.

---

<sup>167</sup> Ganang Qory Alfana, *Model Pengelolaan Dana Desa Perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, hal. 151.

<sup>168</sup> *Ibid.*, hal. 159.

<sup>169</sup> *Ibid.*, hal. 167.

yang dialami pemerintah desa dalam mengelola dana desa namun hal ini dirasa masih kurang karena jumlah pendamping desa dan jumlah desa yang ada di masing-masing kecamatan tidak sebanding sehingga dirasa masih kurang karena melihat problem keempat dimana memang sumber daya aparatur desa sangatlah minim sehingga kebutuhan pendamping desa dianggap masih sangat kurang. Agar nantinya pendampingan desa dapat terlaksana lebih efektif maka dari itu perlu adanya peningkatan pengadaan pendamping desa untuk membantu aparatur pemerintah desa dalam hal melaksanakan pengelolaan dana desa dan bisa menutupi permasalahan mengenai sumber daya manusia aparatur desa yang masih minim.

Problem keenam yaitu kurangnya atau bermasalahnya jaringan *internet* dan *error server*. Kenapa jaringan *internet* merupakan salah satu problem yang dihadapi pemerintah desa dalam mengelola dana desa. Lokasi desa yang berbeda-beda merupakan masalah utama yang dihadapi pemerintah desa dalam hal jaringan *internet*. Karena tidak semua kantor pemerintah desa memiliki akses jaringan internet yang baik, sehingga membuat adanya keterlambatan dalam hal pelaksanaan pengelolaan yang memang saat ini diurus secara *online*. Misalnya SISKEUDES yang memerlukan jaringan *internet* yang baik sehingga ada beberapa desa yang lokasinya di pedalaman sering mengeluh tentang jaringan *internet*.<sup>170</sup>

Problem-problem di atas merupakan permasalahan yang nyata dan sedang dihadapi oleh aparatur desa, khususnya dalam mengelola atau melaksanakan dana desa. Problem-problem tersebut harus segera diselesaikan dan dicarikan solusi strategis agar pengelolaan dana desa dapat berjalan dengan

efektif dan efisien. Semua permasalahan, baik yang dalam skala umum dan teknis, maupun permasalahan yang sifatnya internal atau eksternal, harus dicarikan solusi strategis guna menyelesaikan semua permasalahan tersebut. Solusi strategis yang diberikan harus berdasarkan data-data permasalahan yang diperoleh seperti pada data permasalahan pengelolaan dana desa yang telah diuraikan sebelumnya.

Untuk sebagai jawaban dari prolematika aplikasi pelaksanaan dana desa di lapangan yang efektif, banyaknya problem yang didapat oleh pemerintah desa atau aparatur desa sesungguhnya memerlukan sebuah terobosan atau solusi untuk menyelesaikan berbagai problem dalam mengelola dana desa. Solusi tersebut merupakan solusi yang strategis untuk menjadikan pengelolaan dana desa agar lebih efektif dan efisien. Problem yang telah dijelaskan sebelumnya dapat diselesaikan dengan solusi strategis. Pertama, yaitu pengelolaan dana desa sesuai dengan undang-undang. Kedua, dibuatnya Perdes tentang pengelolaan dana desa. Ketiga meningkatkan kualitas SDM (Sumber Daya Manusia) aparatur pemerintah desa. Keempat peningkatan sarana dan prasarana. Kelima partisipasi masyarakat yang tinggi. Keenam pengawasan masyarakat terhadap segala bentuk pengelolaan dana desa. Ketujuh pengelolaan aspirasi masyarakat yang efektif. Tujuh solusi tersebut merupakan alternatif untuk menyelesaikan dan menghadapi problem dalam mengelola dana desa. Solusi tersebut harus dilaksanakan dengan menggunakan model agar mampu menyelesaikan problem dan tantangan pengelolaan dana desa secara efektif dan efisien.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup>*Ibid.*, hal. 175.

---

<sup>171</sup>*Ibid.*, hal. 181.

Solusi strategis yang telah dijelaskan sebelumnya merupakan bagian untuk pengelolaan dana desa yang efektif. Solusi strategis dalam menciptakan pengelolaan dana desa yang efektif tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan menuju desa mandiri dan sejahtera. Solusi tersebut dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat jika dilakukan dengan memberikan model yang tepat untuk mengelola dana desa agar efektif dan sesuai dengan UU tentang Desa sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa serta menjadi desa yang mandiri dan sejahtera.

Model pengelolaan dana desa yang efektif tentunya berdasarkan pada data terkait problem pengelolaan dana desa yang kemudian diberikan solusi. Solusi yang telah ditemukan sebelumnya dijadikan sebagai rumus untuk membuat model pengelolaan dana desa yang efektif. Berdasarkan hasil identifikasi problem pengelolaan dana desa yang hasilnya telah diuraikan di atas maka peneliti merumuskan model terkait untuk menciptakan pengelolaan dana desa yang efektif dan efisien. Perumusan model pengelolaan dana desa yang efektif perlu diidentifikasi dan didefinisikan terlebih dahulu. Bahan pembuatan model pengelolaan dana desa yang efektif dan efisien pertama yaitu dasar hukum tentang pengelolaan dana desa, kedua solusi untuk menangani problem dana desa, dan ketiga produk yang dihasilkan dana desa. Bahan tersebut merupakan variabel yang berpengaruh dan dipengaruhi dalam pengelolaan dana desa. Dasar hukum dan solusi merupakan variabel yang mempengaruhi pengelolaan dana desa. Produk dana desa merupakan variabel yang dipengaruhi oleh dana desa. Tiga bahan tersebut nantinya akan saling berpengaruh

dan terpengaruh terhadap pengelolaan dana desa yang efektif.

Setelah adanya variabel yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pengelolaan dana desa yang efektif dan efisien maka akan terwujud kesejahteraan masyarakat desa. Tiga bahan yang menjadi rumus untuk model pengelolaan dana desa dapat dijabarkan sebagai berikut. Pertama, dasar hukum pengelolaan dana desa merupakan hal yang wajib, karena di dalam mengelola dana desa, pengelola harus berdasarkan pada aturan yang sah sehingga pengelolaan dana desa dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Selain itu pengelolaan dana desa yang berdasar pada hukum yang benar akan menghasilkan pengelolaan dana desa yang sah. Dasar hukum pengelolaan dana desa diantaranya adalah: (1) UU tentang Desa; (2) PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU tentang Desa; (3) PP Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas PP Nomor 43 Tahun 2014; (4) PP Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN; (5) PP Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas PP Nomor 60 Tahun 2014.

Aturan tersebut merupakan aturan yang setidaknya dijadikan sebagai landasan hukum dalam mengelola dan melaksanakan dana desa, walaupun masih ada aturan-aturan lain, baik yang setingkat undang-undang, peraturan dari pemerintah pusat, dan peraturan dari pemerintah daerah. Setelah menjabarkan dasar hukum pengelolaan dana desa sebagai rumus pertama dalam membuat model pengelolaan dana desa yang efektif dan efisien, rumus kedua yang perlu dijabarkan adalah terkait pembuatan model pengelolaan dana desa yang efektif adalah solusi. Solusi merupakan rumus kedua yang perlu dijabarkan. Solusi tersebut merupakan

jawaban terhadap problem dalam pengelolaan dana desa.

### 3. Transparansi Penyaluran Dana Desa

Transparansi keuangan dalam pemerintahan desa menjadi aspek utama penentu keberhasilan dalam pembangunan desa. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 60 Tahun 2014 Pasal 2 Tentang Dana Desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.<sup>172</sup>

Pemerintah desa merupakan lingkup yang terkecil dalam sebuah pemerintahan Republik Indonesia, oleh karena itu kepala desa maupun perangkat desa harus dapat memahami tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintah desa. Dengan adanya kinerja yang baik dalam pemerintah desa program-program yang direncanakan oleh pemerintah desa dapat dijalankan secara efektif dan efisien. Pemerintah desa juga memiliki peran penting dalam pembangunan desa. Oleh karena itu transparansi dalam pengelolaan dana desa harus dijalankan secara maksimal, sehingga tujuan untuk pemerataan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.<sup>173</sup>

Berdasarkan penjelasan UU tentang Desa, Dana Desa merupakan dana yang bersumber dari APBN. Setiap desa akan

mengelola tambahan anggaran berupa Dana Desa yang akan diterima secara bertahap. Dengan adanya Dana Desa dapat menjadikan sumber pemasukan di setiap desa akan semakin bertambah. Dengan bertambahnya pendapatan desa yang diberikan oleh pemerintah dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat desa.

Namun dengan adanya Dana Desa juga dapat memunculkan permasalahan yang baru dalam pengelolaan dana desa, pemerintah kampung diharapkan dapat mengelola dana desa dengan baik sebagaimana yang telah di jelaskan dalam peraturan perundang-undangan bahwasanya dana desa dikelola secara efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan serta mengutamakan kepentingan masyarakat<sup>174</sup>.

Transparansi merupakan penyampaian informasi tentang proses pengelolaan maupun penyelenggaraan pemerintah kampung secara terbuka dan jujur kepada seluruh masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui serta dapat mengakses informasi secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya kepada peraturan perundangundangan.<sup>175</sup>

Ratminto menyatakan, bahwa transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan secara memadai dan mudah dimengerti oleh seluruh masyarakat<sup>176</sup>. Transparansi dapat

---

<sup>172</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan juga diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Dana Desa Yang Besumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

<sup>173</sup> Miftahuddin, *Akuntabilitas Dan Transparansi Pemerintah Desa Terhadap Pengelolaan Dana Desa*, Skripsi Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018. hal. 2.

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, hal. 3.

<sup>175</sup> Standar Akutansi Publik, Hanni Andini, skripsi : "Penerapan Prinsip Akuntabilitas Dan Prinsip Transparansi Dalam Pengelolaan Keuangan Desa", Universitas Dharma Yogyakarta. 2017, hal 30.

<sup>176</sup> Ristya Dwi Anggraini, *Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Dana*

menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan.

Adapun untuk bisa menjawab apakah terjadi transparansi penggunaan dana desa maka haruslah dilihat apakah suatu daerah sudah menerapkan keempat indikator transparansi. Indikator itu yakni merupakan tatalaksana pemerintahan yang baik (*good governance*), dan ukurannya yakni bilamana prinsip transparansi sudah diterapkan dengan baik. Transparansi dapat diukur melalui beberapa indikator yakni 1. Adanya Ketersediaan Aksesibilitas Dokumen; 2. Adanya Ketersediaan Aksesibilitas Dokumen; 3. Adanya Ketersediaan Aksesibilitas Dokumen; dan 4. Adanya Ketersediaan Aksesibilitas Dokumen.

Transparansi pelaksanaan dana desa dapat dilihat dengan batu uji yakni indikator di atas dan dengan melibatkan sejumlah masyarakat yang dimulai dari proses perencanaan pembangunan sampai dengan penerimaan dan penyerahan hasil pembangunan. Pemerintah kampung melakukan transparansi dengan melakukan musyawarah bersama masyarakat dan tokoh-tokoh yang lain untuk membahas pembangunan apa yang akan dilaksanakan dengan anggaran yang telah dicairkan oleh pemerintah baik itu dana yang bersumber dari APBN maupun dana desa.

### **III. Penutup**

#### **A. Simpulan**

1. Bahwa mengenai konsep kebijakan penyaluran dana desa, perlu diketahui bahwa konsep yang ada bahwa pelaksanaan penyaluran dana desa diatur dalam aturan teknis yakni

turunan dari UU tentang Desa dalam hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Desa. Sebagaimana tercantum pada Pasal 23 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Desa secara umum proses penyaluran dana desa dilakukan dalam tiga tahap.

2. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 Tentang Desa. Dana Desa “merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai seluruh penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan serta pemberdayaan masyarakat dapat berjalan dengan baik”. Berdasarkan Pasal 2 UU tentang Desa, disebutkan bahwa dana desa harus dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan serta mengutamakan kepentingan masyarakat. Namun harus juga ada transparansi dalam penggunaan dana desa agar tepat sasaran dan tujuan tercapai untuk itu harus sesuai dengan UU tentang Desa.
3. Bahwa selanjutnya terkait dengan penerapan prinsip transparansi dalam penyaluran dana desa, transparansi merupakan penyampaian informasi tentang proses pengelolaan maupun penyelenggaraan pemerintah kampung

---

*BOS Dalam Program RKAS di SDN Pacarkeling VIII*  
.Surabaya: 2013, Vol 1, No 2, Agustus -ISSN : 2303-341X. hal 4.

secara terbuka dan jujur kepada seluruh masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui serta dapat mengakses informasi secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya. Transparansi keuangan dalam pemerintahan desa menjadi aspek utama penentu keberhasilan dalam pembangunan desa. Transparansi pelaksanaan dana desa dapat dilihat dengan batu uji yakni indikator dan dengan melibatkan sejumlah masyarakat yang dimulai dari proses perencanaan pembangunan sampai dengan penerimaan dan penyerahan hasil pembangunan

## B. Saran

Tulisan ini nantinya dapat digunakan untuk perubahan bagi UU tentang Desa.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang Undangan

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN.

- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU tentang Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Desa.
- Peraturan Bupati Sragen Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Sragen Nomor 74 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pembagian, Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Sragen Tahun Anggaran 2021.

## Buku

- Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalm Perspektif Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Alfana, Ganang Qory. *Model Pengelolaan Dana Desa Perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Tesis. Universitas Negeri Semarang. 2019.
- Bratakusumah. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- Moh Fadli, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipasif*, Malang: Universitas Brawijaya Press, Cetakan Kedua, 2013, hal.
- Standar Akutansi Publik, Hanni Andini, skripsi : *"Penerapan Prinsip Akuntabilitas Dan Prinsip Transparansi Dalam Pengelolaan Keuangan Desa"*, Universitas Dharma Yogyakarta. 2017.

- Krina, Loina Lalolo. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*. LAN RI. Jakarta, 2013.
- Arikunto, Suharsini. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*. Jakarta: Bumi Aksara, 2016.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- WIDJAJA, HAW. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Leo. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta media. 2012.
- Barrington Moore. *Instrumen Penilaian Mandiri Dalam Pelayanan Publik Di Provinsi Daerah Istimewa Jogjakarta*. Yogyakarta: Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Centre for Policy Studies, Partnership for Governance Reform, 2018.
- Bintarto, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Jakarta: Ghalia. Indonesia, 2015, hal. 45.
- Salmah, Fredi Andria, Amelia Rahmi, *Klasterisasi Desa Melalui IDM Sebagai Fondasi Dasar Pembangunan Desa di Kabupaten Bogor*, Pakuan Law Review, Volume 08, Nomor 04, Oktober-Desember 2022, hal. 144.'
- Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2016, hal. 30.
- HAW Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003, hal. 3
- Jurnal**
- Bismo, Pandu Ario. *Peningkatan Efektifitas Pembangunan Desa Melalui Penyederhanaan Penyaluran Dana Desa*. Jurnal Inovasi Kebijakan Matra Pembaruan, Vol. 2 No. 3, Agustus 2021.
- Angraini, Ristya Dwi. *Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Dana BOS Dalam Program RKAS di SDN Pacarkeling VIII*. Surabaya: 2013, Vol 1, No 2, Agustus -ISSN : 2303-34IX.
- Sugiaman, *Pemerintahan Desa*, Binamulia Hukum, Vol. 7, No. 1, Juli 2018,
- Laman**
- Berbah. *Sebagian besar desa alami kesulitan saat Menyusun produk hukum*, dimuat dalam <https://berbah.slemankab.go.id/sebagian-besar-desa-alami-kesulitan-saat-menyusun-produk-hukum/> ,diakses tanggal 27 November 2023.
- Rahayu, Tri. *Dana Untuk 196 Desa di Sragen 2023 Naik Rp 25 Miliar Fokus Kemiskinan Ekstrem*, dimuat dalam <https://soloraya.solopos.com/dana-untuk-196-desa-di-sragen-2023-naik-rp25-miliar-fokus-kemiskinan-ekstrem-1524414>, diakses tanggal 27 November 2023.
- Sidesa, *Data Dana Desa Kabupaten Sragen*, dimuat dalam <https://sidesa.jatengprov.go.id/pemkab/danadesa/33.14> diakses tanggal 27 November 2023.
- Bahan Yang Tidak Diterbitkan**
- Miftahuddin, *Akuntabilitas Dan Transparansi Pemerintah Desa Terhadap Pengelolaan*

*Dana Desa*, Skripsi. Fakultas Ekonomi  
Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

2018.

# POLITIK HUKUM PENGATURAN ZAKAT PENDAPATAN DI INDONESIA

## (LEGAL POLITICS OF INCOME ZAKAT ARRANGEMENT IN INDONESIA)

Ihsan Badruni Nasution

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda  
Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan  
Kesejahteraan Rakyat,  
Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI  
Email: ihsanbadroni@ymail.com

### Abstrak

Zakat pendapatan merupakan salah satu jenis zakat yang memiliki potensi pengumpulan dana zakat paling tinggi di Indonesia. Berdasarkan potensi pengumpulan zakat di Indonesia tahun 2019 sebesar 233,8 triliun, potensi dari zakat pendapatan yaitu sebesar 139,07 triliun. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU tentang Pengelolaan Zakat) menyatakan bahwa zakat pendapatan termasuk dalam kategori zakat mal sehingga harta dari profesi seseorang dapat dikenai zakat. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui kondisi pengaturan mengenai zakat pendapatan saat ini serta arah politik hukum pengaturan zakat pendapatan di masa depan. Dengan menggunakan metode yuridis normatif melalui studi kepustakaan, tulisan ini menyimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan di tingkat pusat belum mengatur secara rinci mengenai kriteria muzaki zakat pendapatan, tata cara penunaianya, serta persoalan wajib atau tidaknya zakat pendapatan tersebut. Sedangkan untuk mengefektifkan pengumpulan zakat pendapatan di daerah, pemerintah daerah banyak mengatur pengumpulan zakat pendapatan tersebut melalui peraturan kepala daerah serta peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang tidak termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu dilakukan perubahan kebijakan hukum (*legal policy*) terhadap pengumpulan zakat pendapatan dengan merevisi UU tentang Pengelolaan Zakat atau membentuk Peraturan Presiden sebagai dasar hukum dan legitimasi kewenangan bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga zakat dalam mengatur dan melaksanakan pengelolaan zakat pendapatan.

Kata kunci: zakat pendapatan, politik hukum, peraturan perundang-undangan.

### Abstract

The income zakat is a type of zakat that has the highest potential for collecting zakat funds in Indonesia. Based on the potential for zakat collection in Indonesia in 2019 of 233.8 trillion, the potential of income zakat is 139.07 trillion. The Income zakat has been regulated by Law Number 23 of 2011 regarding zakat management which regulates income zakat as a part of zakat mal, so that income from professions can be subject to zakat. This study aims to understand the current arrangements condition of income zakat and the legal politics of income zakat arrangements in the future. Using the normative juridical method through a literature review, this study conclude that the legislation at the central level does not regulate the criteria for muzakki, procedures for paying income zakat, and the issue of mandatory income zakat. Meanwhile, to collect income zakat effectively, the local government regulates income zakat through the Regional Head's Regulation and the policy rule (*beleidsregel*), which do not include the laws and regulations based on Law Number 12 of 2011 regarding the formation of laws and regulations. Therefore, it is necessary to revise the legal policy regarding the collection of income zakat with its regulations in the Law of Zakat Management or Presidential Regulations as a legal basis and legitimacy for central governments, local governments, and zakat institutions to arrange and manage the income zakat.

Keywords: income zakat, legal politics, laws and regulations.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Agama Islam sebagai agama yang universal tidak hanya berisi ajaran mengenai hubungan manusia dengan Tuhannya yang berupa ibadah, tetapi juga mengatur hubungan manusia dengan sesama manusia yang disebut muamalah.<sup>177</sup> Zakat sebagai ibadah harta (*maliyah*) dan ibadah sosial (*ijtima'iyah*) masuk dalam dua kategori hubungan ini, baik hubungan manusia dengan Tuhan (*hablum minallah*) maupun hubungan manusia dengan manusia (*hablum minannas*). Dengan kata lain, zakat di samping memiliki dimensi spritual juga memiliki dimensi sosial ekonomi.<sup>178</sup>

Zakat merupakan salah satu kekuatan ekonomi umat Islam yang sudah teruji, sehingga banyak negara khususnya yang berpenduduk mayoritas beragama Islam mengakomodasi ketentuan zakat sebagai hukum positif dalam peraturan perundang-undangan negaranya.<sup>179</sup> Zakat di Indonesia pada awalnya dipandang sebagai ibadah ritual sederhana dan tradisional, namun sejak tahun 1999 zakat mulai diatur dalam undang-undang dan dikelola secara profesional oleh lembaga zakat.

Pengelolaan zakat pertama kali diatur dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Secara garis besar, Undang-Undang tersebut memuat aturan mengenai pengelolaan dana zakat agar terorganisir dengan baik, transparan, profesional, serta dilakukan oleh amil yang

resmi ditunjuk oleh Pemerintah. Selain itu, untuk menjamin pengelolaan zakat, dalam undang-undang tersebut diatur mengenai unsur pertimbangan dan unsur pengawas yang terdiri atas ulama, kaum cendekia, masyarakat, dan pemerintah serta adanya sanksi hukum terhadap pengelola zakat.

Dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat tidak mampu mendorong tumbuh dan efektifnya kerja Badan Amil Zakat, baik di tingkat nasional maupun daerah. Di sisi lain, Lembaga Amil Zakat (LAZ) swasta berskala nasional justru tumbuh semakin pesat, seperti Dompot Du'afa, Dompot Peduli Umat (DPU) Darut Tauhid, Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU), Rumah Zakat, dan lain sebagainya. Belum optimalnya pelaksanaan Undang-Undang ini disebabkan oleh kurang lengkapnya lingkup pengaturan serta belum mengatur tentang pengelolaan zakat secara integratif nasional, termasuk tata kelola organisasi pengelola zakat yang profesional.<sup>180</sup>

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU tentang Pengelolaan Zakat). Berdasarkan UU tentang Pengelolaan Zakat, diatur bahwa organisasi pengelola zakat, baik Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) maupun LAZ memiliki 5 (lima) peran utama dalam pengelolaan zakat, yaitu perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan, dan pelaporan. Dalam UU tentang Pengelolaan Zakat juga semakin ditegaskan pengaturan mengenai jenis zakat yang meliputi zakat mal dan zakat fitrah yang

---

<sup>177</sup> Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, Jakarta: Salemba Diniyah, 2002, hal. 1.

<sup>178</sup> Handoyo dan Nurma Khusna Khanifa, *Zakat dan Paradigma Pemberdayaan Ekonomi Umat*, Jurnal Syariat, Vol. VI, No. 01, Mei 2020, hal. 57-58.

<sup>179</sup> Amran Suadi dan Mardi Candra, *Politik Hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syari'ah*, Jakarta: Kencana, 2016, hal. 282.

---

<sup>180</sup> Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah Bank Indonesia, *Pengelolaan Zakat yang Efektif: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*, Jakarta: DEKS Bank Indonesia, 2016, hal. 216-217.

dikenai terhadap harta muzaki perseorangan atau badan usaha.

Pada dasarnya potensi pengumpulan dana zakat di Indonesia sangat besar. Berdasarkan Indikator Pemetaan Potensi Zakat (IPPZ) pada tahun 2019, potensi zakat Indonesia tercatat senilai Rp233,8 triliun atau setara dengan 1,72% dari PDB tahun 2018 yang senilai Rp13.588 triliun.<sup>181</sup> Jika dana zakat yang terkumpul optimal maka akan berkontribusi dalam pengentasan kemiskinan dan mewujudkan keadilan sosial di Indonesia.

Meskipun pengelolaan zakat telah diatur dalam Undang-Undang, namun dalam kenyataannya pengumpulan zakat belum sepenuhnya dapat dilakukan secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari realisasi pengumpulan zakat di Indonesia yang masih jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan potensi zakat di Indonesia. Realisasi pengumpulan zakat secara nasional dalam lima tahun terakhir, yaitu pada tahun 2018 sebesar Rp8,11 triliun, pada tahun 2019 sebesar Rp10,22 triliun, pada tahun 2020 sebesar Rp12,42 triliun,<sup>182</sup> pada tahun 2021 sebesar Rp14,11 triliun, dan pada tahun 2022 sebesar Rp21,3 triliun.<sup>183</sup> Berdasarkan hal tersebut, meskipun terjadi kenaikan pengumpulan dana zakat setiap tahunnya, namun masih terdapat *gap* (kesenjangan) yang cukup besar antara realisasi pengumpulan zakat dengan potensi zakat di Indonesia.

Beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya angka pengumpulan zakat tersebut, antara lain: *pertama*, belum adanya regulasi

nasional yang mewajibkan zakat kepada umat muslim yang hartanya sudah mencapai nisab dan haul. Kewajiban membayar zakat masih dikategorikan sebagai kewajiban beragama, belum menjadi kewajiban bernegara seperti halnya kewajiban pajak. Sehingga penunaian kewajiban tersebut dipandang masih bersifat sukarela. *Kedua*, konsepsi zakat yang masih dirasa terlalu sederhana dan tradisional, sehingga dalam pelaksanaannya hanya cukup dibagikan langsung sendiri kepada lingkungannya atau kepada tokoh agama yang disenangi. Hal ini mengakibatkan banyak umat muslim yang menunaikan zakat tidak melalui amil zakat resmi. *Ketiga*, kesadaran masyarakat dalam berzakat dan tingkat kepercayaan masyarakat pada lembaga zakat yang masih rendah. Terdapat indikasi kekhawatiran dari masyarakat bahwa zakat yang diserahkan tidak sampai kepada yang berhak menerimanya (mustahik).<sup>184</sup> *Keempat*, belum optimalnya pengelolaan zakat di Indonesia juga disebabkan oleh regulasi yang berbeda-beda di setiap daerah di Indonesia. Beberapa daerah telah mengatur pengelolaan zakat dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, surat edaran, dan instruksi kepala daerah. Selain regulasi, kesungguhan dan kebijakan politik masing-masing daerah dalam mempromosikan pentingnya zakat juga memberi dampak pada pengumpulan dan penyaluran dana zakat kepada penduduk miskin.<sup>185</sup>

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah dan Baznas untuk meningkatkan realisasi pengumpulan zakat di Indonesia. Upaya tersebut mulai dari sosialisasi untuk

---

<sup>181</sup> Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2021*, Jakarta: Puskas Baznas, 2021, hal. 4.

<sup>182</sup> Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2022*, Jakarta: Puskas Baznas, 2021, hal. 34.

<sup>183</sup> Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2023*, Jakarta: Puskas Baznas, 2023, hal. 28.

---

<sup>184</sup> Ahmad Wahyu Herdianto, *Peran Negara dalam Mengoptimalkan Zakat di Indonesia*, Jurnal Jurisdictie, Vol. 1, No. 2, Desember 2010, hal 21-22.

<sup>185</sup> M. Agus Noorbani, *Menjadi Berdaya dan Mandiri: Pengelolaan Dana Zakat oleh Mustahik di Provinsi Riau*, Jurnal Bimas Islam, Vol. 12 No. 1, Desember 2019, hal. 44.

meningkatkan kesadaran dan pemahaman tentang zakat, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan zakat, mempromosikan praktik pengelolaan zakat melalui lembaga dan amil resmi,<sup>186</sup> sampai dengan mengatur fasilitasi pembayaran zakat pendapatan Aparatur Sipil Negara (ASN) melalui pembentukan Unit Pengumpul Zakat (UPZ) pada masing-masing instansi.<sup>187</sup>

Pengumpulan zakat pendapatan mendapat perhatian serius dari lembaga pengelola zakat, karena termasuk sebagai komponen terbesar dalam potensi pengumpulan zakat. Dari nilai potensi zakat Indonesia sebesar Rp233,8 triliun, zakat pendapatan/penghasilan merupakan sektor yang memiliki nilai potensi zakat yang paling tinggi, yaitu sebesar Rp139,07 triliun. Selanjutnya disusul oleh zakat uang sebesar Rp58,76 triliun, zakat pertanian sebesar Rp19,79 triliun, dan zakat peternakan sebesar Rp9,51 triliun.<sup>188</sup> Bahkan, dalam *Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024*, salah satu program untuk meningkatkan realisasi pengumpulan zakat di Indonesia adalah melalui otomatisasi pemungutan zakat pendapatan/penghasilan dari instansi-intansi tertentu, terutama instansi berbasis pemerintahan seperti ASN atau karyawan/pegawai Badan Usaha Milik Negara (BUMN).<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Muznir R. Luntajo dan Faradila Hasan, *Optimalisasi Potensi Pengelolaan Zakat di Indonesia Melalui Integrasi Teknologi*, Jurnal AL'Aqdu, Vol. 3 No. 1, 2023, hal. 18.

<sup>187</sup> Kemenko PMK, *Pemerintah Perkuat Pengelolaan Zakat Melalui Unit Pengumpulan Zakat*, dimuat dalam <https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-perkuat-pengelolaan-zakat-melalui-unit-pengumpulan-zakat> diakses tanggal 13 September 2023.

<sup>188</sup> Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2020*, Jakarta: Puskas Baznas, 2020, hal. 6.

<sup>189</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024*, Jakarta: Bappenas, 2018, hal. 270.

Secara yuridis sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang mengatur secara spesifik mengenai kewajiban dan/atau penunaian zakat pendapatan, baik terhadap ASN maupun pegawai lainnya. Namun, dalam praktiknya beberapa pemerintah daerah di Indonesia telah menerbitkan produk hukum yang bersifat aturan kebijakan mengenai pemotongan zakat pendapatan bagi ASN di daerahnya. Daerah tersebut antara lain Provinsi Jawa Tengah melalui Instruksi Gubernur Jawa Tengah No. 451/0000571 tahun 2019 tentang optimalisasi pengelolaan zakat, Provinsi Riau melalui Surat Edaran Nomor 59/SE/KESRA/2022 tentang Pengumpulan Zakat Profesi dan Infaq Aparatur Sipil Negara Serta Badan Usaha Milik Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau, serta Kabupaten Bengkalis melalui Instruksi Bupati Bengkalis Nomor 215 tahun 2021 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bengkalis Melalui Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Bengkalis.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa belum terdapat keseragaman bentuk pengaturan yang digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam mengatur pemotongan zakat pendapatan. Selain bentuk produk hukumnya yang berbeda, materi muatan pengaturan terkait pengelolaan zakat pendapatan juga masih beragam dan bervariasi antardaerah, seperti pengaturan mengenai sistem pemotongan otomatis (*payroll system*) zakat pendapatan dan pembebanan infak dan sedekah bagi ASN dan karyawan BUMD yang penghasilannya belum mencapai nisab. Oleh karena itu, perlu gagasan arah kebijakan hukum atau politik hukum (*legal policy*) dari pengaturan mengenai zakat pendapatan di masa yang akan datang. Hal ini diperlukan

agar dapat menjamin kepastian hukum serta pengelolaan zakat tersebut bermanfaat dalam pengentasan kemiskinan dan keadilan sosial di Indonesia.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, terdapat dua pokok permasalahan dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana kondisi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai zakat pendapatan di Indonesia?
2. Bagaimana arah politik hukum pengaturan mengenai zakat pendapatan di Indonesia?

## C. Tujuan

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui:

1. kondisi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai zakat pendapatan di Indonesia; dan
2. arah politik hukum pengaturan mengenai zakat pendapatan di Indonesia.

## D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif, yakni dengan melakukan pengkajian dahulu terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait dan berbagai literatur yang terkait dengan pengelolaan zakat dan politik hukum. Permasalahan dan analisa dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis yakni memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai kondisi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai zakat pendapatan di Indonesia serta bagaimana arah politik hukum pemerintah terhadap pengaturan mengenai pengelolaan zakat pendapatan di masa depan.

## II. Pembahasan

## A. Kerangka Konseptual

### 1. Pengelolaan Zakat di Indonesia

Zakat secara bahasa berasal dari kata dasar *zaka* yang berarti suci, berkah, tumbuh, dan terpuji.<sup>190</sup> Sedangkan menurut istilah, zakat adalah bagian dari harta wajib zakat yang dikeluarkan untuk para mustahik. Dengan demikian, pengertian zakat adalah mengeluarkan sebagian harta dalam waktu tertentu (haul atau ketika panen) dengan nilai tertentu dan untuk sasaran tertentu.<sup>191</sup>

Dalam ibadah zakat terdapat unsur spiritual, unsur ekonomi, dan unsur sosial. Adapun dari aspek spiritual, zakat merupakan suatu bentuk pencucian jiwa dari sifat bakhil, cinta terhadap harta, dan menghindarkan manusia dari kesyirikan. Dari aspek sosial, zakat berorientasi untuk menciptakan harmonisasi kondisi sosial di masyarakat. Sedangkan dari aspek ekonomi, zakat bermanfaat untuk menghindari penumpukan harta pada segelintir orang, mendistribusikan harta secara lebih adil dan merata, menyejahterakan kaum lemah, dan diharapkan menghasilkan tata ekonomi yang harmoni.<sup>192</sup>

Sejak datangnya agama Islam ke Indonesia, zakat telah menjadi salah satu sumber daya untuk kepentingan pengembangan agama Islam. Dalam perjuangan bangsa Indonesia pada zaman penjajahan, zakat terutama bagian sabilillah merupakan sumber dana perjuangan. Setelah hal ini diketahui oleh Pemerintah Hindia Belanda maka Pemerintah Hindia Belanda berusaha untuk melemahkan dana yang bersumber dari zakat, yakni melarang semua

---

<sup>190</sup> Yusuf Qardhawi dalam Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, Jakarta: Salemba Diniyah, 2002, hal. 10.

<sup>191</sup> Suharsono dalam Oni Sahroni dkk, *Fikih Zakat Kontemporer*, Depok: Rajagrafindo Persada, 2018, hal. 2.

<sup>192</sup> *Ibid.*, hal. 31.

pegawai pemerintah dan priyayi pribumi ikut serta membantu pelaksanaan zakat, sehingga pengelolaan zakat mengalami hambatan.<sup>193</sup>

Setelah Indonesia merdeka, terdapat dua pendapat mengenai pengelolaan zakat yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagian ulama menyatakan bahwa zakat tidak boleh dikelola oleh pemerintah, karena Negara Indonesia bukanlah negara Islam. Sedangkan sebagian ulama lain tetap memperbolehkannya. Terkait hal ini, Hazairin berargumentasi bahwa syariat Islam terdiri dari tiga kategori, *pertama*, syariat Islam yang mengatur hubungan antara manusia dan Tuhannya, pelaksanaan syari'at kategori ini tidak memerlukan bantuan kekuasaan negara karena merupakan kewajiban pribadi pemeluk agama yang bersangkutan. *Kedua*, syariat yang mengandung tuntunan hidup kerohanian (iman) dan kesusilaan (akhlak), syariat dalam kategori ini juga tidak memerlukan bantuan dari pihak pemerintah. *Ketiga*, syariat yang mengandung hukum dunia, misalnya hukum perkawinan, kewarisan, zakat, dan hukum pidana. Hukum dalam kategori ini memerlukan bantuan kekuasaan negara untuk menyokongnya agar dapat berjalan dengan sempurna.<sup>194</sup>

Oleh karena itu, pengelolaan zakat di suatu negara dipengaruhi oleh beberapa hal, yaitu: <sup>195</sup> *pertama*, dukungan legalitas dan penegakan hukum zakat; *kedua*, pemahaman masyarakat Muslim mengenai fikih zakat; *ketiga*, peran pemerintah dalam pelaksanaan zakat; *keempat*, dukungan infrastruktur

keuangan; dan *kelima*, keberadaan sistem informasi zakat nasional. Dalam konteks ini, peran otoritas pemerintah yang memiliki peraturan atau perundang-undangan tersendiri tentang zakat serta mampu mewajibkan untuk berzakat dan memberikan sanksi bagi pelanggarnya akan berpengaruh terhadap efektif atau tidaknya model tata kelola zakat di suatu negara.

Pada akhir tahun 1960-an, perhatian pemerintah terhadap persoalan zakat semakin meningkat. Indikasinya ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat. Untuk memperkuat PMA tersebut, diterbitkan juga PMA Nomor 5 Tahun 1968 yang berisikan pengaturan tentang pembentukan *bait al-mal* sebagai lembaga yang statusnya semi resmi yang berbentuk yayasan. Setelah PMA tersebut dikeluarkan, Presiden Soeharto dalam pidatonya pada tanggal 22 Oktober 1968 mengeluarkan anjuran untuk mengumpulkan zakat secara sistematis dan terorganisasi dengan baik.<sup>196</sup> Anjuran presiden inilah yang menjadi pendorong terbentuknya badan amil zakat di berbagai provinsi di Indonesia.

Pada tahun 1999, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berhasil melahirkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam Undang-Undang tersebut diakui adanya dua jenis organisasi pengelola zakat yaitu BAZ yang dibentuk pemerintah serta LAZ yang dibentuk oleh masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah.<sup>197</sup>

Namun, dalam pelaksanaannya undang-undang tersebut masih memiliki kelemahan, antara lain: *pertama*, undang-undang ini hanya sebatas mengatur pengelolaan zakat semata,

---

<sup>193</sup> Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, dalam Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, Jakarta: Salemba Diniyah, 2002, hal. 38.

<sup>194</sup> Djamal Doa, *Menggagas Pengelolaan Zakat oleh Negara*, Jakarta: Nuansa Madani, 2001, hal. 14-15.

<sup>195</sup> Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah Bank Indonesia, *Pengelolaan Zakat yang Efektif: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*, hal. 180.

---

<sup>196</sup> Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 2014, hal. 135-136.

<sup>197</sup> *Ibid*, hal. 137.

belum mengatur dengan jelas mengenai wajib zakat, ukuran nisab, dan batasan haul zakat. *Kedua*, berbagai persoalan *khilafiyah* yang ada dalam perkembangan masyarakat juga tidak bisa terselesaikan. Misalnya persoalan zakat profesi yang dahulunya belum disentuh *nash*, ketika sekarang muncul ijtihad yang menyebutkan profesi juga dikenakan kewajiban zakat, sementara ijtihad lain mengatakan itu tidak termasuk kewajiban zakat. Implikasi dari kondisi *khilafiyah* berkepanjangan ini akan mengkotak-kotakkan masyarakat antara yang mau berzakat dan tidak mau berzakat.<sup>198</sup> *Ketiga*, undang-undang tidak mampu mendorong tumbuh dan efektifnya kerja BAZ, baik di tingkat nasional maupun daerah. Di sisi lain, LAZ swasta justru semakin tumbuh pesat. *Keempat*, kurang lengkapnya lingkup pengaturan serta sistem yang diatur oleh undang-undang kurang jelas dan menarik, di antaranya belum mengatur tentang pengelolaan zakat secara integratif nasional, termasuk tata kelola organisasi pengelola zakat yang profesional.<sup>199</sup>

Berdasarkan hal tersebut, pada tahun 2011 pengaturan mengenai pengelolaan zakat diganti dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU tentang Pengelolaan Zakat). Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU tentang Pengelolaan Zakat, zakat didefinisikan sebagai harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Selanjutnya, dalam Pasal 4 ayat (1) UU tentang Pengelolaan Zakat kembali dipertegas pengaturan bahwa zakat terdiri atas zakat mal dan zakat fitrah.

---

<sup>198</sup>Djamil Doa, *Menggagas Pengelolaan Zakat oleh Negara*, hal. 90.

<sup>199</sup>Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah Bank Indonesia, *Pengelolaan Zakat yang Efektif: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*, hal. 216-217.

Kemudian pada ayat (2) diatur juga mengenai jenis harta yang dikenai zakat, yaitu: (a) emas, perak, dan logam mulia lainnya; (b) uang dan surat berharga lainnya; (c) perniagaan; (d) pertanian, perkebunan, dan kehutanan; (e) peternakan dan perikanan; (f) pertambangan; (g) perindustrian; (h) pendapatan dan jasa; dan (i) *rikaz*.

UU tentang Pengelolaan Zakat memiliki beberapa perbaikan, yaitu: *pertama*, koreksi terhadap pengertian dan definisi, misalnya cakupan mustahik. *Kedua*, adanya sentralisasi pengelolaan zakat, di mana Pemerintah melalui Baznas berperan sebagai regulator dan pengelola serta amil swasta difungsikan sebagai kepanjangan tangan Baznas. *Ketiga*, adanya larangan dan sanksi terhadap individu atau pihak yang tidak berizin untuk mengelola zakat. *Keempat*, pengaturan mengenai tata kelola zakat yang lebih detail, mulai dari pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan, dan pelaporan. *Kelima*, pengaturan mengenai pembiayaan lembaga zakat melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan hak amil.

Pada masa awal pemberlakuan UU tentang Pengelolaan Zakat, sebagian besar provinsi serta kabupaten/kota belum memiliki Baznas daerah. Oleh karena itu, Kementerian Agama mengeluarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 118 Tahun 2014 yang memuat perintah untuk membentuk Baznas Provinsi yang meliputi seluruh wilayah Indonesia dan diperbaharui melalui Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 186 Tahun 2016 tentang penambahan pembentukan Badan Amil Zakat Nasional tingkat Provinsi yang mengikuti ketentuan pemekaran wilayah di tingkat provinsi. Hasilnya, sampai dengan tahun 2020, kantor dan jaringan kelembagaan Baznas telah

tersebar di 34 provinsi dan 463 kabupaten/kota di Indonesia.<sup>200</sup>

## 2. Zakat Pendapatan/Profesi

Zakat merupakan salah satu ibadah yang sudah diatur pokok-pokoknya dalam Al-Qur'an dan hadis. Namun, seiring perkembangan yang terjadi di masyarakat, permasalahan zakat memerlukan hukum baru yang mampu menjawab perkembangan kebutuhan di masyarakat.<sup>201</sup>

Persoalan harta yang wajib dizakatkan merupakan salah satu kasus yang memerlukan pembaruan hukum. Hal ini karena Al-Qur'an sebagai sumber hukum Islam secara eksplisit hanya menyebutkan 7 (tujuh) jenis harta benda yang wajib dizakatkan yaitu: emas, perak, hasil tanaman dan buah-buahan, barang dagangan, tambang, dan barang temuan (*rikaz*). Padahal harta penghasilan lainnya jika melihat rentang waktu dan ukuran nisabnya sudah selayaknya dizakatkan. Oleh karena itu, bagi sebagian ulama dengan memakai dalil qiyas (*analogical reasoning*), semua harta benda atau hasil dari profesi tersebut harus dizakatkan.<sup>202</sup>

Zakat profesi atau yang dalam UU tentang Pengelolaan Zakat dikenal dengan zakat pendapatan merupakan zakat harta yang dikeluarkan dari hasil pendapatan seseorang atau profesinya bila telah mencapai nisab, seperti pendapatan karyawan, dokter, dan notaris.<sup>203</sup> Qardhawi menyatakan bahwa zakat profesi sebagai objek dari pekerjaan yang harus diberikan hasilnya oleh muslim kepada

muslim lainnya yang sesuai dengan rukun dan syarat.<sup>204</sup>

Harta dari hasil profesi dikeluarkan zakatnya karena termasuk dalam tiga kriteria harta (*maal*), yaitu: *pertama*, harta profesi mempunyai nilai ekonomi, bukan sesuatu yang gratis untuk mendapatkannya, dan boleh dibantu dengan imbalan kecuali sesuatu itu ditabarru'kan; *kedua*, harta profesi disukai semua orang, bahkan banyak yang memerlukannya; dan *ketiga*, harta profesi yang dizakati adalah harta dibenarkan pemanfaatannya secara syariat.<sup>205</sup>

Tujuan diberlakukannya zakat pendapatan atau profesi sesuai dengan *maqashid* diberlakukannya zakat, yaitu semangat berbagi dan memenuhi hajat duafa dan kebutuhan dakwah. Oleh karena itu, tidak mungkin zakat diwajibkan kepada petani yang mendapatkan penghasilan setahun, sementara seorang pekerja/karyawan yang mendapatkan satu kali penghasilan sama dengan penghasilan petani dalam setahun. Para ulama memberikan istilah bagi harta pendapatan rutin/gaji seseorang dengan sebutan "*a'thoyat*", sedangkan untuk profesi ialah "*maal mustafad*".<sup>206</sup>

Adapun terkait dengan besaran dan kapan waktu ditunaikannya zakat profesi, Qardhawi menyatakan bahwa zakat profesi dihitung dari sisa harta yang telah dikonsumsi. Berdasarkan hal tersebut maka pemberlakuan zakat profesi seperti gaji hanya bisa diterapkan pada sisa konsumsi selama satu tahun dan dibayarkan ketika mencapai nisabnya. Namun jika zakat profesi dibayarkan di awal atau setiap menerima upah/jasa profesi, maka di akhir tahun (ketika terpenuhi haul) tidak

---

<sup>200</sup>Baznas Republik Indonesia, *Implikasi Kebijakan Zakat ASN: Studi Kasus BAZNAS Provinsi Jawa Tengah*, Policy Brief, Juli 2021, hal. 2.

<sup>201</sup>Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, hal. 2.

<sup>202</sup>Djamal Doa, *Menggagas Pengelolaan Zakat oleh Negara*, hal. 80-81.

<sup>203</sup>Oni Sahroni dkk, *Fikih Zakat Kontemporer*, hal. 126.

---

<sup>204</sup>Yusuf Qardhawi, *Fiqh az-Zakah*, Cet. II, Beirut: Muassasah ar-Risalah, 1973, hal. 487.

<sup>205</sup>Oni Sahroni, *Fikih Zakat Kontemporer*, hal. 128.

<sup>206</sup>*Ibid*, hal. 131.

perlu membayar zakat lagi, walaupun masih tersisa harta setara dengan nisabnya.<sup>207</sup> Adapun Besaran zakat profesi adalah seperempat puluh atau 2,5%, baik untuk harta yang bisa dihitung selama setahun atau penghasilan yang bersifat insidental dalam setahun. Sedangkan standar nishab zakat profesi yaitu sebesar 85 gram emas.<sup>208</sup>

Sedangkan sebagian ulama lainnya berpendapat karena zakat profesi tidak didukung oleh adanya dalil yang jelas dalam Al-Qur'an dan hadis, maka menurut Ibnu Utsaimin dan Shalih Al-Munajjid penunaian zakat dari hasil profesi sama seperti zakat lainnya, yaitu harus mencapai nisab dan menunggu selama satu tahun (mencapai haul). Dengan kata lain, tidak diwajibkan zakat penghasilan pada gaji bulanan. Standar nisab yang digunakan yaitu setara 85 gram emas dan dikeluarkan 2,5% setelah mencapai haul.<sup>209</sup>

### 3. Politik Hukum

Politik hukum sebagaimana dikemukakan Mahfud MD adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum yang akan dicabut dan tidak diberlakukan, yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.<sup>210</sup>

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>211</sup> Sedangkan Abdul Hakim Garuda Nusantara mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang meliputi pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada, pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum baru, pentingnya penegasan fungsi lembaga penegak hukum dan pembinaan para anggotanya, dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.<sup>212</sup>

Abdul Hakim Garuda Nusantara juga menjelaskan wilayah kerja politik hukum yaitu: *pertama*, teritorial berlakunya politik hukum dan *kedua*, proses pembaruan dan pembuatan hukum yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>213</sup>

Politik hukum sebagai suatu *legal policy* dan arah pembangunan erat kaitannya dengan arah dan tujuan suatu produk hukum, terutama undang-undang. Dengan demikian, membahas politik hukum berarti memahami garis-garis kebijakan negara yang ada dan pernah ada, garis kebijakan negara yang sedang berlaku, dan mengkaji terhadap

---

<sup>207</sup>Yusuf Qardhawi, *Fiqh az-Zakah*, hal. 486.

<sup>208</sup>*Ibid*, hal. 482.

<sup>209</sup>Sulistya Ayu Anggraeni dan Asep Saepudin Jahar, *Reformulasi Zakat Profesi dalam Kerangka Filosofi Hukum Islam*, Jurnal *Istinbath*, Vol. 19 No. 1, Juni 2020, hal. 153.

<sup>210</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014, hal. 1.

---

<sup>211</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 35.

<sup>212</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hal. 15.

<sup>213</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012, hal. 31.

wacana garis kebijakan negara yang nantinya akan berlaku.<sup>214</sup> Mekanisme penciptaan peraturan perundang-undangan salah satunya dibentuk melalui politik hukum yang dikendaki para penguasa pada masa tersebut. Politik Hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya, dan kemana arah yang hendak dituju. Politik Hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi, dan hukum mana yang akan dihilangkan.<sup>215</sup>

Peraturan perundang-undangan termasuk di antara subsistem hukum, maka politik perundang-undangan tidak bisa terlepas dari politik hukum. Dengan demikian, politik perundang-undangan merupakan sebagian dari politik hukum dan mempelajari politik hukum sama juga dengan mempelajari politik perundang-undangan.

Pembentukan sebuah norma hukum atau kebijakan yang dilahirkan dengan mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai maksud atau tujuan. Adapun menurut teori konvensional, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan (*rechtsgerechtigheid*), kemanfaatan (*rechtsutiliteit*), dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).<sup>216</sup> Salah satu tujuan hukum, yaitu adanya kemanfaatan dari norma hukum tersebut. Kemanfaatan

dalam pembentukan sebuah norma hukum tentu saja untuk melindungi seseorang dari sebuah tindakan yang dilarang oleh sebuah peraturan perundang-undangan, selain itu juga untuk melindungi seseorang dari perbuatan yang dapat mengakibatkan hal-hal yang tidak diinginkan.

## B. Analisis

### 1. Kondisi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Zakat Pendapatan di Indonesia

Pada awalnya persoalan zakat pendapatan yang dikenakan kepada para pekerja profesional belum dibahas secara mendalam dan tuntas. Pelaksanaan dari zakat pendapatan masih diperdebatkan hukumnya, terutama seputar wajib atau tidaknya serta kadar zakatnya.<sup>217</sup> Pada tahun 2003, Majelis Ulama Indonesia (MUI) telah memfatwakan bahwa penghasilan seseorang termasuk dalam kewajiban zakat berdasarkan Fatwa MUI Nomor 3 Tahun 2003 tentang Zakat Penghasilan. Fatwa ini dimaksudkan untuk menjadi pedoman bagi umat Islam Indonesia dalam menyikapi banyaknya pertanyaan dari masyarakat mengenai zakat pendapatan.<sup>218</sup>

Dalam fatwa ini, penghasilan yang dikenai kewajiban zakat adalah setiap pendapatan seperti gaji, honorarium, upah, jasa, dan lain-lain yang diperoleh dengan cara halal, baik rutin seperti pejabat negara, pegawai atau karyawan, maupun tidak rutin seperti dokter, pengacara, konsultan, dan sejenisnya, serta pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan bebas lainnya. Semua bentuk penghasilan halal wajib dikeluarkan zakatnya dengan syarat telah mencapai nisab dalam satu tahun, yakni senilai emas 85 gram dan jumlah

---

<sup>214</sup> Prianter Jaya Hairi dkk, *Politik Hukum Pengaturan Minuman Beralkohol di Indonesia*, Jakarta: Intelgensia Intrans Publishing, 2019, hal. 14.

<sup>215</sup> Mia Kusuma Fitriana, *Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara*, dimuat dalam <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/403/283> diakses tanggal 14 September 2023.

<sup>216</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: PT. Gunung Agung Tbk, 2002, hal. 85.

---

<sup>217</sup> Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, hal. 3-4.

<sup>218</sup> Majelis Ulama Indonesia, *Zakat Penghasilan*, dimuat dalam <https://mui.or.id/wp-content/uploads/files/fatwa/23.-Zakat-Penghasilan.pdf> diakses tanggal 13 September 2023.

yang wajib dikeluarkan adalah sebesar 2,5%. Adapun mengenai waktu pengeluaran zakatnya, terdapat 2 (dua) opsi yang difatwakan oleh MUI, yaitu: *pertama*, zakat penghasilan dapat dikeluarkan pada saat menerima jika sudah cukup nisab. *Kedua*, jika tidak mencapai nisab maka semua penghasilan dikumpulkan selama satu tahun, kemudian zakat dikeluarkan jika penghasilan bersihnya sudah cukup nisab.<sup>219</sup>

Selanjutnya dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebagai payung hukum pertama yang mengatur mengenai zakat di Indonesia telah menyebutkan hasil pendapatan sebagai salah satu harta yang dikenai zakat dalam Pasal 11 ayat (2) huruf f. Dengan demikian, sejak tahun 1999 pada dasarnya hukum positif Indonesia telah mengakomodasi perkembangan hukum mengenai zakat, khususnya zakat yang dikenai terhadap jenis harta tertentu yang belum ada ketentuan atau dalilnya pada masa lalu dalam hal ini adalah hasil dari pendapatan dan jasa. Bentuk zakat baru tersebut merupakan sebuah langkah maju dan menyesuaikan dengan perkembangan zaman.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat mempertegas kembali pengaturan mengenai zakat pendapatan. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU tentang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa jenis harta kontemporer yang dikenai zakat dan termasuk dalam kategori zakat mal, yaitu surat berharga, harta perindustrian, serta hasil pendapatan dan jasa. Ketentuan dalam UU tentang Pengelolaan Zakat tersebut hanya sebatas menyebutkan hasil pendapatan dan jasa sebagai salah satu

---

<sup>219</sup>*Ibid.*

jenis zakat mal, tetapi tidak mengatur lebih lanjut bagaimana definisi, muzaki (wajib zakat), mekanisme pengumpulan, serta teknis pelaksanaan lainnya dari zakat pendapatan tersebut.

Selanjutnya ketentuan mengenai zakat pendapatan diatur lebih lanjut dalam PMA Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif (PMA No. 52 Tahun 2014) sebagaimana diubah dengan PMA Nomor 31 Tahun 2019. Pada awalnya ketentuan Pasal 26 PMA No. 52 Tahun 2014 menyatakan bahwa nisab zakat pendapatan senilai 653 kg gabah atau 524 kg beras. Namun, pada tahun 2019 dilakukan perubahan terhadap PMA No. 52 Tahun 2014 melalui PMA Nomor 31 Tahun 2019 yang mengubah ketentuan Pasal 26, sehingga nisab zakat pendapatan ditetapkan senilai 85 (delapan puluh lima) gram emas.<sup>220</sup> Adapun kadar zakat pendapatan dan jasa ditetapkan senilai 2,5%. Selanjutnya dalam Pasal 27 PMA No. 52 Tahun 2014 diatur bahwa "*Zakat pendapatan dan jasa ditunaikan pada saat pendapatan dan jasa diterima dan dibayarkan melalui amil zakat resmi*". Dengan demikian, meskipun pengaturan mengenai zakat pendapatan dan jasa dalam tataran Peraturan Menteri sudah mengatur mengenai nisab, kadar zakat, dan waktu penunaianya, namun Peraturan Menteri tersebut masih belum mengatur mengenai kriteria muzaki zakat pendapatan, tata cara penunaianya, serta persoalan kewajiban atau tidaknya dari zakat pendapatan tersebut.

Selain memperkuat dasar hukum dalam peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, untuk mengoptimalkan pengumpulan

---

<sup>220</sup> Konsiderans menimbang PMA Nomor 31 Tahun 2019 menyatakan bahwa perubahan tersebut dilakukan untuk menyesuaikan dengan Fatwa MUI Nomor 3 Tahun 2003 tentang Zakat Penghasilan.

dan pemanfaatan zakat pendapatan maka pada tahun 2014 Presiden Republik Indonesia menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil Zakat Nasional (Inpres No. 3 Tahun 2014). Presiden dalam Inpres No. 3 Tahun 2014 mendorong dan memfasilitasi pegawai/karyawan, ASN, TNI, dan Polri serta pegawai BUMN dan BUMD yang beragama Islam untuk membayar zakat melalui Baznas.

Selanjutnya, untuk memudahkan masyarakat mengetahui batas nisab zakat pendapatan dan jasa, Baznas setiap tahunnya merinci ketentuan mengenai nisab zakat pendapatan dan jasa. Ketentuan nisab zakat pendapatan tersebut saat ini ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Baznas Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Nilai Nisab Zakat Pendapatan dan Jasa tahun 2023. Dalam keputusan tersebut ditetapkan bahwa nisab zakat pendapatan dan jasa senilai 85 gram emas atau setara dengan Rp81.945.667,00 per tahun atau sebesar Rp6.828.806,00 jika dihitung per bulan. Baznas juga menetapkan bahwa zakat pendapatan dan jasa ditunaikan sebesar 2,5% dari pendapatan dan jasa bruto serta ditunaikan pada saat pendapatan dan jasa diterima melalui amil zakat resmi.<sup>221</sup> Artinya berdasarkan keputusan Baznas tersebut, jika penghasilan seseorang telah mencapai Rp6.828.806,00 setiap bulannya maka sudah dapat dikenai zakat pendapatan dan jasa.

---

<sup>221</sup> Baznas Republik Indonesia, *Nisab Zakat Pendapatan dan Jasa Tahun 2023*, dimuat dalam [https://baznas.go.id/assets/pdf/ppid/tentang%20zakat/SK\\_01\\_2023.pdf](https://baznas.go.id/assets/pdf/ppid/tentang%20zakat/SK_01_2023.pdf) diakses tanggal 12 September 2023.

Meskipun terdapat perbaikan secara substansi terhadap tata kelola zakat dalam UU tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaannya. Namun, pengaturan zakat pendapatan dalam peraturan perundang-undangan, baik dalam UU tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU tentang Pengelolaan Zakat, maupun dalam beberapa Peraturan Menteri Agama (PMA) belum mengatur secara rinci mengenai kriteria muzaki zakat pendapatan, tata cara penunaianya, serta persoalan wajib atau tidaknya zakat pendapatan dan jasa tersebut. Hal ini menyebabkan sulitnya untuk merealisasikan pengumpulan zakat pendapatan untuk dapat menunjang realisasi pengumpulan zakat secara nasional.

Padahal secara konstitusional, zakat merupakan bentuk pengamalan ajaran agama sesuai dengan ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dalam konteks pengamalan ajaran agama tersebut, zakat berada dalam ranah *forum externum* yang memiliki relasi sosial. Negara secara konstitusional berwenang untuk turut serta dalam mewujudkan pelaksanaan pengelolaan zakat yang efektif dan efisien secara manajerial serta amanah sesuai dengan ajaran Islam, sehingga dana zakat tersebut sampai kepada mustahik yang berhak. Hal ini sesuai dengan maksud dan tujuan utama dari pembentukan UU tentang Pengelolaan Zakat.<sup>222</sup> Dengan demikian, untuk mengaktifkan pengumpulan dana zakat seharusnya negara berwenang mengatur lebih lanjut mengenai tata kelola zakat pendapatan dan jasa tersebut.

Adapun pengelolaan zakat pendapatan di daerah, baik provinsi maupun

---

<sup>222</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012, hal. 90.

kabupaten/kota masih sangat bergantung kepada kebijakan kepala daerah yang disertai dengan kesungguhan para amil zakat mempromosikan pentingnya zakat. Beberapa pemerintah daerah telah mengatur zakat dalam peraturan daerah atau peraturan kepala daerah. Bahkan di beberapa daerah pengaturan zakat pendapatan dituangkan melalui peraturan kebijakan, seperti surat edaran dan instruksi gubernur/bupati/wali kota.<sup>223</sup>

Saat ini, sekitar 75 persen provinsi dan kabupaten/kota se-Indonesia sudah memiliki peraturan daerah terkait dengan zakat.<sup>224</sup> Keberadaan peraturan daerah mengenai zakat menjadi penting untuk melegitimasi Baznas Provinsi dan Baznas Kabupaten/Kota sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri. Selain itu, keberadaan peraturan daerah tersebut juga untuk menggali potensi dana zakat, infak, dan sedekah di setiap daerah yang memiliki karakteristik yang berbeda-beda.<sup>225</sup>

Praktik pengaturan zakat, khususnya terhadap zakat pendapatan yang dilakukan Pemerintah Daerah masih berbeda antardaerah, baik dari segi bentuk pengaturan maupun dari segi mekanisme pengumpulannya. Adapun dari segi bentuk pengaturan, terdapat beberapa bentuk penuangan pengaturan terkait zakat pendapatan oleh pemerintah daerah yang

antara lain dapat digambarkan dalam tabel berikut ini.

---

<sup>223</sup>Baznas Republik Indonesia, *Implikasi Regulasi Zakat Daerah terhadap Penguatan BAZNAS sebagai LPNS: Studi Kasus pada 5 BAZNAS dengan Peraturan Kepala Daerah terkait Zakat*, Policy Brief, hal. 2

<sup>224</sup>Ditzawa, *75 persen Pemda sudah Punya Perda Zakat*, dimuat dalam <https://kemenag.go.id/nasional/75-persen-pemda-sudah-punya-perda-zakat-gBi2d> diakses tanggal 13 September 2023.

<sup>225</sup>Baznas Republik Indonesia, *Dampak Regulasi Zakat Daerah terhadap Penguatan Baznas sebagai LPNS*, Policy Brief November 2021, hal. 6.

**Tabel 1.**  
**Bentuk Pengaturan Zakat Pendapatan oleh Pemerintah Daerah**

No.	Peraturan Kepala Daerah	Instruksi Kepala Daerah	Surat Edaran
1	Peraturan Bupati Muara Enim Nomor 56 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Zakat Penghasilan dan Infaq Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Muara Enim	Instruksi Gubernur Jawa Tengah No. 451/0000571 Tahun 2019 tentang Optimalisasi Pengelolaan Zakat	Surat Edaran Nomor 59/SE/KESRA/2022 Tentang Pengumpulan Zakat Profesi dan Infaq Aparatur Sipil Negara serta Karyawan Badan Usaha Milik Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau
2	Peraturan Bupati Pati Nomor 75 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infak, dan Sedekah dari Aparatur Sipil Negara dan Pegawai Badan Usaha Milik Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pati	Instruksi Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 67 Tahun 2019 tentang Pengumpulan dan Penunaian Zakat Pendapatan Bagi Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pengumpulan Zakat Profesi dan Infaq Pegawai Negeri Sipil Lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat
3	Peraturan Bupati Pesisir Barat Nomor 61 Tahun 2018 tentang Pedoman Zakat Pendapatan, Infak/Sedekah Pegawai Negeri Sipil dan tenaga Kontrak di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Barat	Instruksi Bupati Magelang Nomor 20 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat, Infak, dan Sedekah melalui Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Maagelang	

Berdasarkan gambaran tersebut, zakat pendapatan yang banyak diatur dalam regulasi di daerah adalah terkait dengan zakat pendapatan terhadap ASN dan karyawan BUMD, belum menyeluruh untuk semua profesi. Nomenklatur yang digunakan juga masih beragam, ada yang menggunakan zakat profesi, zakat penghasilan, atau zakat pendapatan. Padahal UU tentang Pengelolaan Zakat dalam Pasal 4 ayat (2) huruf h secara tegas telah menyebutkan istilah “zakat

*pendapatan dan jasa*”. Meski demikian, perbedaan istilah penyebutan tersebut masih mengacu pada makna yang sama, yaitu zakat pendapatn dan jasa. Regulasi yang mengatur pengumpulan zakat bagi ASN di daerah juga masih beragam bentuk penuangannya, ada yang menggunakan peraturan kepala daerah, instruksi kepala daerah, bahkan surat edaran.

Selain itu, materi muatan mengenai mekanisme pengumpulan zakat pendapatan yang diatur dalam regulasi dan peraturan

kebijakan tersebut juga memiliki beberapa perbedaan, yaitu: *Pertama*, cakupan zakat terhadap ASN dan karyawan BUMD yang diatur hanya zakat pendapatan saja. *Kedua*, selain pengaturan mengenai zakat pendapatan, juga diatur mengenai mekanisme pengumpulan infak dan sedekah yang dibebankan terhadap ASN dan karyawan BUMD yang penghasilannya belum mencapai nisab. Terhadap infak dan sedekah juga telah ditetapkan dengan nominal tertentu sesuai dengan golongan ASN. *Ketiga*, pengumpulan zakat dilakukan secara manual oleh ASN kepada unit pengumpul zakat instansi masing-masing. *Keempat*, pengumpulan zakat sudah menerapkan sistem pemotongan otomatis (*payroll system*) zakat pendapatan pada ASN dan karyawan BUMD pada saat gaji dan/atau tunjangannya diterima.

Keberadaan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan mengenai pengelolaan zakat pada tingkat daerah menunjukkan adanya dukungan dari pemerintah daerah dalam pengelolaan zakat yang ada di wilayah tersebut. Provinsi Jawa Tengah dapat menjadi salah satu contoh dalam melakukan optimalisasi pengelolaan zakat terhadap ASN. Dengan diterbitkannya Instruksi Gubernur Jawa Tengah No. 451/0000571 Tahun 2019 tentang Optimalisasi Pengelolaan Zakat, maka membuat dana zakat dari pemotongan penghasilan ASN di Jawa Tengah terkumpul cukup besar. Sebagai Baznas dengan skala provinsi, di tahun 2020 pengumpulan zakat mencapai 54,9 miliar rupiah atau naik lebih dari 10% dibandingkan dengan tahun 2019. Dari 54,9 miliar rupiah tersebut, 95% merupakan dana zakat yang terkumpul dari

ASN di Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah.<sup>226</sup>

Di Provinsi Riau melalui Instruksi Gubernur Riau No. 01 Tahun 2019 tentang Pengumpulan Zakat Penghasilan (Profesi) ASN dan Karyawan BUMD di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau melalui Baznas Provinsi Riau. Kemudian pada tahun 2022, Gubernur Riau juga mengeluarkan Surat Edaran Nomor 59/SE/KESRA/2022 Tentang Pengumpulan Zakat Profesi dan Infaq ASN serta Karyawan BUMD di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Isi Surat Edaran tersebut bahwa setiap ASN yang beragama Islam ditetapkan sebagai muzakki oleh BAZNAS Provinsi Riau dikenakan zakat profesi sebesar 2,5% atas penghasilan gaji dan tunjangan setiap bulan melalui pemotongan otomatis (*payroll system*).<sup>227</sup>

Dengan adanya instrumen surat edaran yang menerapkan sistem *payroll* dalam pengumpulan zakat pendapatan seluruh PNS di lingkungan pemerintah Provinsi Riau, jumlah total dana zakat yang berhasil dikumpulkan di Provinsi Riau mengalami kenaikan per tahunnya. Realisasi pengumpulan dana zakat di Provinsi Riau pada tahun 2022 melampaui target yang telah ditetapkan, yakni mencapai 39,2 miliar rupiah dari target sebesar 18 miliar rupiah. Sebagai perbandingan, perolehan zakat ASN Provinsi Riau selama 2021 tercatat sebesar 16 miliar lebih. Sebelumnya, pada tahun 2020 perolehan zakatnya mencapai 15 miliar

---

<sup>226</sup> Pusat Kajian Strategis Baznas, *Implikasi Kebijakan Zakat ASN: Studi Kasus BAZNAS Provinsi Jawa Tengah*, dimuat dalam <https://puskasbaznas.com/publications/published/policybrief/1552-implikasi-kebijakan-zakat-asn-studi-kasus-baznas-provinsi-jawa-tengah> diakses tanggal 14 September 2023.

<sup>227</sup>Yahanan, *Pulau Zakat: Harapan dan Tantangan*, Jurnal An-Nahl, Vol. 8 No. 2, Desember 2021, hal. 126.

lebih.<sup>228</sup> Berdasarkan hal tersebut, terjadi kenaikan penerimaan dana zakat pendapatan di daerah-daerah, khususnya daerah yang mendukung pengelolaan zakat pendapatan terhadap ASN dan karyawan BUMD melalui regulasi dan kebijakan dari kepala daerah.

## 2. Arah Politik Hukum Pengaturan Zakat Pendapatan di Indonesia

Salah satu bagian yang cukup penting dalam UU tentang Pengelolaan Zakat adalah adanya pengaturan mengenai zakat pendapatan dan jasa yang dimasukkan sebagai salah satu jenis zakat. Bagaimanapun, pengaturan zakat pendapatan dalam peraturan perundang-undangan mencerminkan suatu politik hukum. Adanya norma yang mengatur zakat pendapatan menggambarkan kehendak penyusun peraturan perundang-undangan untuk menguatkan dan menghilangkan polemik di masyarakat seputar zakat pendapatan sebagai salah satu jenis harta kontemporer yang harus ditunaikan zakatnya. Di samping untuk menguatkan kedudukan zakat pendapatan melalui pengaturannya dalam UU tentang Pengelolaan Zakat, adanya norma tentang zakat pendapatan ini merupakan upaya agar meningkatnya realisasi pengumpulan dana zakat di Indonesia.

Politik hukum merupakan aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>229</sup> Politik hukum

---

<sup>228</sup> Kompas, *Pengumpulan Zakat di Riau Capai Rp39,2 Miliar, Ketua Baznas: Gerakan Gubri Syamsuar Luar Biasa*, dimuat dalam <https://kilasdaerah.kompas.com/riau/read/2023/01/16/19391131/pengumpulan-zakat-di-riau-capai-rp-392-miliar-ketua-baznas-gerakan-gubri#:~:text=Terobosan%20tersebut%20membuktikan%20realisasi%20pengumpulan,miliar%20atau%20naik%20140%20persen> diakses tanggal 11 November 2023.

<sup>229</sup> Satjipto Rahardjo dalam Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hal. 2.

akan menghasilkan suatu “*legal policy*” yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah berupa: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; dan *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan penegak hukumnya.<sup>230</sup>

Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, terdapat beberapa pilihan kebijakan hukum (*legal policy*) sebagai landasan dari pengaturan zakat pendapatan di Indonesia. Dari uraian sebelumnya, dapat diketahui bahwa regulasi di tingkat pusat belum mengatur tata cara dan mekanisme pengumpulan zakat pendapatan, sehingga realisasi pengumpulan dari zakat pendapatan tersebut belum berjalan dengan maksimal. Sedangkan garis kebijakan hukum (*legal policy*) di tingkat daerah menunjukkan bahwa untuk mengefektifkan pengumpulan zakat pendapatan bagi ASN dan karyawan BUMD, kepala daerah lebih sering menggunakan bentuk peraturan kepala daerah serta peraturan kebijakan (*beleidsregel*) seperti instruksi dan surat edaran.

Pemerintah Daerah dalam melakukan pengaturan zakat pendapatan tersebut, termasuk pemotongan penghasilan pegawai setiap bulannya melalui pemotongan otomatis (*payroll system*) belum didukung dengan dasar peraturan perundang-undangan yang kuat, khususnya peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Dalam UU tentang Pengelolaan Zakat, tidak ada dasar pendelegasian kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur pengumpulan dan pengelolaan zakat pendapatan dalam peraturan daerah, apalagi melalui peraturan kepala daerah. Beberapa

---

<sup>230</sup> Mahfud MD dalam Prianter Jaya Hairi dkk, *Politik Hukum Pengaturan Minuman Beralkohol di Indonesia*, hal.

daerah bahkan hanya mendasarkan kebijakan tersebut melalui surat edaran dan instruksi kepala daerah yang masuk dalam kategori peraturan kebijakan (*beleidsregel*).

Bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) bukan merupakan peraturan perundang-undangan, karena pembentuk peraturan kebijakan tidak memiliki dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan (*wetgevende bevoegdheid*). Pembentukan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) didasarkan pada adanya *beoordelingsruimte* (ruang pertimbangan) agar mengambil tindakan hukum publik yang bersifat pengaturan yang diberikan pembentuk undang-undang kepada pejabat atau badan-badan pemerintahan atas inisiatif sendiri, guna menyelesaikan masalah penyelenggaraan pemerintahan yang dihadapi pada saat tertentu yang memerlukan pengaturan.<sup>231</sup> Selain itu, peraturan kebijakan tersebut tidak secara langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Artinya, meskipun peraturan kebijakan akan dikenai terhadap badan atau pejabat administrasi negara, tetapi ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.<sup>232</sup>

Meskipun pengaturan mengenai pengumpulan zakat pendapatan ASN dan karyawan BUMD melalui pemotongan otomatis (*payroll system*) tersebut bersifat opsional melalui kesepakatan kesediaan membayar zakat dengan ASN, namun dengan adanya peraturan kebijakan (*beleidsregel*)

sebagai payung hukum dalam pemungutan zakat pendapatan ASN, maka akan terkesan ada pemaksaan dan tekanan psikologi birokrasi dalam pelaksanaannya. Sehingga dengan adanya kesepakatan kesediaan tersebut, dikhawatirkan membuat sebagian ASN yang tidak bersedia merasa malu serta takut menyampaikan ketidaksediaannya dengan alasan konditunya jelek dan urusan kenaikan pangkat akan menjadi terhambat.<sup>233</sup> Bahkan menurut Wibisono, dengan pola pengumpulan zakat ASN yang menggunakan *payroll system* ke Baznas, tidak ada ASN daerah yang bisa menghindari pemotongan zakat ini, karena adanya sanksi sosial bagi yang menolak gajinya dipotong.<sup>234</sup>

Selain itu, kebijakan mengenai pengumpulan zakat pendapatan yang berbeda antardaerah dan antarinstitusi dapat menimbulkan kecemburuan dan permasalahan ketidakpuasan. Sebagaimana penelitian Isnawati Rais, meskipun zakat merupakan salah satu kewajiban agama Islam yang dibebankan kepada umatnya dengan perintah yang jelas dan aturan yang rinci. Namun Islam tidak semata-mata melihat potensi ekonomi dari zakat, tetapi juga mempertimbangkan keadaan orang yang akan dibebani zakat, dengan menghitung nisab zakat itu di luar kebutuhan pokoknya.<sup>235</sup> Jika pengaturan zakat pendapatan bersifat pemotongan otomatis (*payroll system*), maka akan cenderung abai terhadap ASN atau karyawan BUMD yang disasar sebagai wajib

---

<sup>231</sup> Ni Luh Gede Astariyani, *Kewenangan Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan kebijakan*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol.4 No. 4, Desember 2015, hal. 694.

<sup>232</sup> Arif Christiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*, dimuat dalam [https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP\\_Peraturan\\_kebijakan\\_di\\_Kementerian\\_PPN\\_bappenas.pdf](https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP_Peraturan_kebijakan_di_Kementerian_PPN_bappenas.pdf) diakses tanggal 11 September 2023.

---

<sup>233</sup> Isnawati Rais dkk, *Regulasi Zakat Bagi Aparatur Sipil Negara di Indonesia*, Jurnal Istinbath, Vol. 19 No. 1, Juni 2020, Hal. 167.

<sup>234</sup> Yusuf Wibisono, *Dibalik Gembita Zakat ASN Daerah*, dimuat dalam <https://www.republika.id/posts/36822/di-balik-gempita-zakat-asn-daerah> diakses tanggal 12 September 2023.

<sup>235</sup> Isnawati Rais dkk, *Regulasi Zakat Bagi Aparatur Sipil Negara di Indonesia*, hal. 178-179.

zakat, sehingga kebutuhan dan kepentingannya tidak diperhitungkan.

Oleh karena itu, sebelum pemerintah daerah gencar melaksanakan pengumpulan zakat pendapatan ASN dan karyawan BUMD melalui penerbitan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah serta peraturan kebijakan (*beleidsregel*), diperlukan dasar hukum pengaturan zakat pendapatan dalam regulasi di tingkat pusat. Dalam kerangka pelaksanaan ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Pemerintah Pusat perlu mewujudkan pengelolaan zakat yang efektif dan efisien secara manajerial, amanah sesuai dengan ajaran Islam, serta menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Pengaturan zakat pendapatan tersebut dapat berupa revisi terhadap UU tentang Pengelolaan Zakat atau menerbitkan Peraturan Presiden sebagai tindak lanjut atas UU tentang Pengelolaan Zakat. Pengaturan mengenai zakat pendapatan tersebut tentu sejalan dengan Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024 yang diluncurkan oleh Presiden pada tahun 2019. Salah satu program penguatan zakat untuk meningkatkan realisasi penghimpunan zakat di Indonesia adalah dengan memungut zakat melalui otomatisasi zakat penghasilan dari instansi-intansi tertentu.<sup>236</sup>

Selanjutnya, jika pengaturan mengenai zakat pendapatan diatur dalam peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, maka perlu memperhatikan beberapa aspek, *pertama*, perlu dipertimbangkan perhitungan nisab zakat pendapatan dari neto, yaitu dengan mengeluarkan dari perhitungan kebutuhan pokok ASN atau karyawan. Dengan demikian, perlu dilakukan kajian yang mendalam dan komprehensif agar penghitungan zakat pendapatan bukan dari bruto penghasilan

---

<sup>236</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024*, hal. 270.

ASN atau karyawan, hal ini untuk menghindari perdebatan dari sisi ketentuan fikih zakat dan tidak memberatkan ASN atau karyawan dalam penunaian zakatnya.

*Kedua*, perlu mempertegas pengaturan zakat pendapatan ASN dan karyawan tersebut bersifat wajib atau hanya bersifat anjuran berupa fasilitasi kemudahan dalam pengumpulan zakat. Hal ini sebagaimana diungkapkan Beik, bahwa praktik pengelolaan zakat di Indonesia masuk dalam kategori model parsial atau *voluntary system*, dimana negara telah memiliki dasar hukum atau aturan formal yang mengatur perzakatan, namun belum menjadikan zakat sebagai kewajiban yang harus ditunaikan warga negara. Adanya UU tentang Pengelolaan Zakat menjadi bukti keterlibatan negara dalam sistem pengelolaan zakat, dimana pengumpulan dan pendistribusian zakat dilakukan secara sukarela serta pengelolaan zakat dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat sipil. Secara yuridis, undang-undang ini hanya terbatas pada pengaturan pengelolaan zakat dan tidak memiliki kekuatan memaksa muzaki dalam membayarkan zakat.<sup>237</sup>

*Ketiga*, pemotongan zakat pendapatan terhadap ASN atau karyawan harus dipastikan memperoleh insentif berupa pengurangan Penghasilan Kena Pajak.<sup>238</sup> Hal ini diperlukan agar tidak terjadi pemungutan ganda pajak dan zakat kepada umat Islam, khususnya yang telah membayarkan zakat pendapatan. Walaupun insentif ini sudah diatur, namun

---

<sup>237</sup> Irfan Syauqi Beik, *Arsitektur Zakat Indonesia*, Jakarta: Puskas Baznas, 2017, hal. 13-15.

<sup>238</sup> Pembayaran zakat dapat mengurangi Penghasilan Kena Pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU tentang Pengelolaan Zakat dan Pasal 9 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

saat ini masih banyak wajib pajak orang pribadi yang belum bisa memanfaatkan insentif zakat tersebut. Hal ini terjadi karena pada saat zakat pendapatan dipotong (*payroll system*), tidak secara otomatis akan mengurangi penghasilan kena pajak seseorang, namun masih harus dilaporkan secara manual dan diverifikasi dalam laporan pajak tahunan.

*Keempat*, masih dibuka pilihan bagi ASN atau karyawan untuk membayar zakat pendapatannya tidak hanya kepada Baznas saja, tetapi juga dapat dibayarkan kepada LAZ. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 17 UU tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan bahwa “*untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ*”. Pasal ini mengisyaratkan bahwa posisi LAZ bersifat partner dan juga dibawah kontrol Baznas.

*Kelima*, pengaturan mengenai zakat pendapatan tidak hanya mencakup terhadap ASN saja, namun juga dapat diperluas terhadap profesi lainnya. Hal ini sesuai dengan program penguatan zakat dalam *Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024*, bahwa instansi lainnya yang potensial untuk dipungut zakat pendapatannya secara otomatis adalah karyawan BUMN, BUMD, lembaga keuangan syariah, lembaga di bawah organisasi masyarakat berbasis Islam, dan nasabah perbankan syariah.

Dengan demikian, untuk menjamin kepastian hukum maka pengelolaan zakat pendapatan, khususnya praktik pengumpulan zakat pendapatan ASN dan karyawan BUMD yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah selama ini memerlukan dasar hukum peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak cukup hanya dengan peraturan kepala daerah atau peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Dalam hal ini merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat untuk

menerbitkan peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu, diperlukan juga mekanisme pengawasan dan kontrol dalam pelaksanaan pengumpulan zakat pendapatan untuk menghindari potensi dana zakat dimanfaatkan untuk kepentingan diluar zakat yang bisa mengganggu kepercayaan masyarakat.

Keberhasilan dalam pengelolaan zakat, khususnya zakat pendapatan tidak dapat lepas dari dukungan regulasi dari pemerintah. Keberadaan regulasi tersebut krusial, karena dalam peraturan perundang-undangan yang ada mekanisme pengumpulan zakat di Indonesia masih bersifat sukarela. Dengan adanya perubahan kebijakan hukum (*legal policy*) pengelolaan zakat pendapatan diharapkan dapat meningkatkan realisasi pengumpulan dana zakat yang akan bermuara pada peningkatan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Saat ini belum ada peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang mengatur tata cara dan mekanisme pengumpulan zakat pendapatan. UU tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaannya masih ditujukan pada pengaturan mengenai tata kelola zakat secara umum dan kelembagaan zakat. Sedangkan pilihan kebijakan hukum (*legal policy*) di tingkat daerah menunjukkan bahwa untuk mengefektifkan pengumpulan zakat pendapatan bagi ASN dan karyawan BUMD, pemerintah daerah lebih sering menggunakan bentuk Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota, serta bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) seperti instruksi dan surat edaran yang tidak termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan.

2. Untuk menjamin kepastian hukum dan meningkatnya realisasi pengumpulan zakat di Indonesia maka perlu dilakukan pengkajian ulang (*review*) dan perubahan kebijakan hukum (*legal policy*) pengelolaan zakat pendapatan dalam sistem hukum Indonesia, termasuk pengaturan zakat pendapatan secara rinci dalam UU tentang Pengelolaan Zakat atau peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Pengaturan tersebut dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 agar terwujudnya pengelolaan zakat yang efektif dan efisien secara manajerial, amanah sesuai dengan ajaran Islam, serta menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Dasar hukum di tingkat pusat juga diperlukan sebagai legitimasi kewenangan bagi pemerintah daerah dan pengelola zakat dalam menerbitkan peraturan dan melaksanakan pengelolaan zakat pendapatan di daerah.

## B. Saran

Keberhasilan dari pengelolaan zakat pendapatan tidak dapat lepas dari dukungan peraturan perundang-undangan dari pemerintah. Pengaturan tersebut mencakup syarat wajib zakat pendapatan, tata cara dan mekanisme pengumpulan zakat pendapatan, serta mekanisme pengawasan dan kontrol dalam pengelolaan zakat pendapatan tersebut. Hal ini diperlukan untuk menjamin kepastian hukum, meningkatkan kepercayaan muzaki, dan menghindari potensi dana zakat dimanfaatkan untuk kepentingan diluar zakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: Gunung Agung Tbk, 2002.
- Ali, Mohammad Daud, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, dalam Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, Jakarta: Salemba Diniyah, 2002.
- Beik, Irfan Syauqi, *Arsitektur Zakat Indonesia*, Jakarta: Puskas Baznas, 2017.
- Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah Bank Indonesia, *Pengelolaan Zakat yang Efektif: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*, Jakarta: DEKS Bank Indonesia, 2016.
- Doa, Djamal, *Menggagas Pengelolaan Zakat oleh Negara*, Jakarta: Nuansa Madani, 2001.
- Hairi, Prianter Jaya dkk, *Politik Hukum Pengaturan Minuman Beralkohol di Indonesia*, Jakarta: Inteligencia Intrans Publishing, 2019.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024*, Jakarta: Bappenas, 2018.
- MD, Mahfud, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014.
- Mochtar, Zainal Arifin, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Yogyakarta: EA Books, 2022.
- Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, Jakarta: Salemba Diniyah, 2002.
- Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2020*, Jakarta: Puskas Baznas, 2020.
- \_\_\_\_\_, *Outlook Zakat Indonesia 2021*, Jakarta: Puskas Baznas, 2021.

- \_\_\_\_\_, *Outlook Zakat Indonesia 2022*, Jakarta: Puskas Baznas, 2021.
- \_\_\_\_\_, *Outlook Zakat Indonesia 2023*, Jakarta: Puskas Baznas, 2023.
- Qardhawi, Yusuf, *Fiqh az-Zakah*, Cet. II, Beirut: Muassasah ar-Risalah, 1973.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Sahroni, Oni dkk, *Fikih Zakat Kontemporer*, Depok: Rajagrafindo Persada, 2018.
- Suadi, Amran dan Candra, *Politik Hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syari'ah*, Jakarta: Kencana, 2016.
- Suntana, Ija, *Politik Hukum Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 2014.
- Syaukani, Imam, dan Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012.

## JURNAL

- Anggraeni, Sulistya Ayu, dan Jahar, *Reformulasi Zakat Profesi dalam Kerangka Filosofi Hukum Islam*, Jurnal Istinbath, Vol. 19 No. 1, Juni 2020.
- Astariyani, Ni Luh Gede, *Kewenangan Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan kebijakan*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol.4 No. 4, Desember 2015.
- Herdianto, Ahmad Wahyu, *Peran Negara dalam Mengoptimalkan Zakat di Indonesia*, Jurnal Jurisdiction, Vol. 1, No. 2, Desember 2010.
- Luntajo, Muznir R., dan Hasan, *Optimalisasi Potensi Pengelolaan Zakat di Indonesia Melalui Integrasi Teknologi*, Jurnal Al-'Aqdu, Vol. 3 No. 1, 2023.
- Noorbani, M. Agus, *Menjadi Berdaya dan Mandiri; Pengelolaan Dana Zakat oleh Mustahik di Provinsi Riau*, Jurnal Bimas Islam, Vol. 12 No. 1, Desember 2019.

- Rais, Isnawati dkk, *Regulasi Zakat Bagi Aparatur Sipil Negara di Indonesia*, Jurnal Istinbath, Vol. 19 No. 1, Juni 2020.
- Yahanan, *Pulau Zakat: Harapan dan Tantangan*, Jurnal An-Nahl, Vol. 8 No. 2, Desember 2021.

## BAHAN YANG TIDAK DITERBITKAN

- Baznas Republik Indonesia, *Dampak Regulasi Zakat Daerah terhadap Penguatan Baznas sebagai LPNS*, Policy Brief November 2021.
- \_\_\_\_\_, *Implikasi Kebijakan Zakat ASN: Studi Kasus BAZNAS Provinsi Jawa Tengah*, Policy Brief Juli 2021.
- \_\_\_\_\_, *Implikasi Regulasi Zakat Daerah terhadap Penguatan BAZNAS sebagai LPNS: Studi Kasus pada 5 BAZNAS dengan Peraturan Kepala Daerah terkait Zakat*, Policy Brief.

## WEBSITE

- Baznas Republik Indonesia, *Laporan Pelaksanaan Pengelolaan Zakat Nasional*, dimuat dalam <https://ppid.baznas.go.id/laporan/laporan-pengelolaan-zakat> diakses tanggal 12 September 2023.
- \_\_\_\_\_, *Nisab Zakat Pendapatan dan Jasa Tahun 2023*, dimuat dalam [https://baznas.go.id/assets/pdf/ppid/ntang%20zakat/SK\\_01\\_2023.pdf](https://baznas.go.id/assets/pdf/ppid/ntang%20zakat/SK_01_2023.pdf) diakses tanggal 12 September 2023.
- Ditzawa, *75 persen Pemda sudah Punya Perda Zakat*, dimuat dalam <https://kemenag.go.id/nasional/75-persen-pemda-sudah-punya-perda-zakat-gBi2d> diakses tanggal 13 September 2023.
- Kemenko PMK, *Pemerintah Perkuat Pengelolaan Zakat Melalui Unit Pengumpulan Zakat*, dimuat dalam \_\_\_\_\_

<https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-perkuat-pengelolaan-zakat-melalui-unit-pengumpulan-zakat> diakses tanggal 13 September 2023.

Majelis Ulama Indonesia, *Zakat Penghasilan*, dimuat dalam <https://mui.or.id/wp-content/uploads/files/fatwa/23.-Zakat-Penghasilan.pdf> diakses tanggal 13 September 2023.

Pusat Kajian Strategis Baznas, *Implikasi Kebijakan Zakat ASN: Studi Kasus BAZNAS Provinsi Jawa Tengah*, dimuat dalam [https://puskasbaznas.com/publications/published/policybrief/1552-implikasi-kebijakan-zakat-asn-studi-kasus-baznas-](https://puskasbaznas.com/publications/published/policybrief/1552-implikasi-kebijakan-zakat-asn-studi-kasus-baznas-provinsi-jawa-tengah)

[provinsi-jawa-tengah](https://puskasbaznas.com/publications/published/policybrief/1552-implikasi-kebijakan-zakat-asn-studi-kasus-baznas-provinsi-jawa-tengah) diakses tanggal 14 September 2023.

Soebroto, Arif Christiono, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*, dimuat dalam [https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP\\_Peraturan\\_kebijakan\\_di\\_Kementerian\\_PPN\\_bappenas.pdf](https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP_Peraturan_kebijakan_di_Kementerian_PPN_bappenas.pdf) diakses tanggal 11 September 2023.

Wibisono, Yusuf, *Dibalik Gembita Zakat ASN Daerah*, dimuat dalam <https://www.republika.id/posts/36822/di-balik-gempita-zakat-asn-daerah> diakses tanggal 12 September 2023.

# PROBLEM PENGATURAN PENCARI SUAKA DAN PENGUNGSI DI INDONESIA

*(THE PROBLEM OF REGULATION OF ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES IN INDONESIA)*

**R. Priharta Budiprasetya E.P.Y.**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya  
Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan  
Hak Asasi Manusia

## **Abstrak**

Menurut data *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) atau Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi hingga Mei 2023, setidaknya jumlah pencari suaka dan pengungsi di Indonesia mencapai 12.704 orang. Para pencari suaka dan pengungsi di Indonesia mengalami kesulitan untuk tinggal di Indonesia karena kurang mendapat perhatian dari pemerintah. Mereka dilarang untuk bekerja dan tidak menerima bantuan sosial dari Pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia memperbolehkan para pengungsi dan pencari suaka untuk tinggal di Indonesia selama mereka memiliki dokumen pendaftaran dari UNHCR. Indonesia belum menjadi peserta Konvensi terkait Status Pengungsi tahun 1951 dan Protokol 1967 yang terkait dengan Keadaan Pengungsi (Konvensi Pengungsi). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU tentang Keimigrasian) tidak mengatur secara eksplisit mengenai pencari suaka dan pengungsi akan tetapi secara implisit mengatur dalam Pasal 86 dan Pasal 87 UU tentang Keimigrasian. Selain itu, Indonesia memiliki Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri (Perpres No. 125 Tahun 2016). Baik UU tentang Keimigrasian maupun Perpres No. 125 Tahun 2016 belum mampu menyelesaikan penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Rumusan masalah dalam penulisan ini yaitu bagaimana problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dan bagaimana solusi yang dapat dilakukan dalam menangani problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Adapun tujuan dari penulisan ini untuk mengetahui problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dan mengetahui solusi yang dapat dilakukan dalam menangani problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Pembahasan dalam tulisan ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji substansi dan hukum positif yang menunjukkan problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dan mendapatkan solusi yang dapat dilakukan dalam menangani problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Simpulan dari permasalahan ini adalah problem pengaturan mengenai pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dikarenakan belum adanya undang-undang yang khusus mengatur mengenai pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Oleh karena itu perlu dilakukan pembenahan dan memerlukan kepastian hukum berupa pengaturan dalam undang-undang karena di luar urusan keamanan nasional dan kedaulatan negara, para pencari suaka dan pengungsi juga manusia yang memiliki hak asasi manusia.

Kata kunci: pencari suaka, pengungsi, problem pengaturan

## **Abstract**

*According to data from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) or the United Nations High Commissioner for Refugees until May 2023, at least the number of asylum seekers and refugees in Indonesia reached 12,704 people. Asylum seekers and refugees in Indonesia have difficulty staying in Indonesia because they receive little attention from the government. They are prohibited from working and do not receive social assistance from the Indonesian Government. The Indonesian government allows refugees and asylum*

*seekers to stay in Indonesia as long as they have registration documents from UNHCR. Indonesia is not yet a party to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol relating to the Condition of Refugees (Refugee Convention). Law Number 6 of 2011 concerning Immigration (UU on Immigration) does not explicitly regulate asylum seekers and refugees but implicitly regulates it in Article 86 and Article 87 of the Law on Immigration. Apart from that, Indonesia has Presidential Regulation Number 125 of 2016 concerning Handling Refugees from Abroad (Presidential Decree No. 125 of 2016). Both the Law on Immigration and Presidential Decree no. 125 of 2016 has not been able to complete the handling of asylum seekers and refugees in Indonesia. The formulation of the problem in this writing is what is the problem of regulating asylum seekers and refugees in Indonesia and what solutions can be taken to deal with the problem of regulating asylum seekers and refugees in Indonesia. The aim of this writing is to understand the problem of regulating asylum seekers and refugees in Indonesia and find out solutions that can be implemented in dealing with the problem of regulating asylum seekers and refugees in Indonesia. The discussion in this paper uses a normative juridical approach by examining the substance and positive law which shows the problem of regulating asylum seekers and refugees in Indonesia and obtaining solutions that can be implemented in dealing with the problem of regulating asylum seekers and refugees in Indonesia. The conclusion of this problem is the problem of regulating asylum seekers and refugees in Indonesia because there is no law that specifically regulates asylum seekers and refugees in Indonesia. Therefore, improvements need to be made and require legal certainty in the form of regulation in law because apart from matters of national security and state sovereignty, asylum seekers and refugees are also human beings who have human rights.*

*Keywords: asylum seekers, refugees, regulatory problem*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia secara geografis terletak pada posisi yang strategis dalam peta dunia sehingga menjadi tempat bagi para pencari suaka dan pengungsi untuk masuk dengan berbagai alasan. Hal ini mengakibatkan Indonesia menyikapi permasalahan pencari suaka dan pengungsi di wilayah teritorial Indonesia dengan dihadapkan pada dua polemik besar yaitu yang pertama berkaitan dengan permasalahan kedaulatan negara dan yang kedua berkaitan dengan permasalahan hak asasi manusia.

Pengungsi dan Hak Asasi Manusia (HAM) mempunyai hubungan yang sangat erat, dimana pengungsi adalah orang atau kelompok orang yang terpaksa meninggalkan negaranya dan pergi ke negara lain untuk mencari perlindungan. Umumnya para pengungsi yang terpaksa meninggalkan negaranya disebabkan karena merasa bahwa keselamatan dirinya terancam sehingga harus

meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan ke negara lain. Namun kenyataannya bahwa perlindungan yang dicari pengungsi tidak begitu saja dapat diperoleh karena pengungsi adalah orang atau kelompok yang sangat rentan terhadap terjadinya kekerasan dan diskriminasi yang berupa pelanggaran HAM baik dalam perjalanan ke negara tujuan maupun ketika berada di negara tujuan sehingga diperlukan juga instrumen-instrumen hukum HAM internasional untuk melindungi pengungsi.

Persoalan mengenai pencari suaka merupakan suatu isu dalam hukum internasional, sehingga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) membuat konvensi (perjanjian) internasional *The Convention Relating Status of Refugees* 1951 (Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951) serta membuat protokolnya, yaitu *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 (Protokol Mengenai Berkaitan dengan Status Pengungsi 1967). Konvensi ini dibuat

untuk memberikan perlindungan terhadap pencari suaka atau pengungsi.

Meskipun tidak menjadi bagian dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 serta belum juga meratifikasi Protokol Status Pengungsi 1967, Indonesia tidak bisa menutup mata dengan keberadaan pengungsi luar negeri yang datang karena hingga saat ini Indonesia menjadi negara transit bagi para pengungsi. Sejak tahun 1979 Indonesia telah menerima arus pengungsi ketika ratusan ribu pencari suaka dari Vietnam tiba dengan perahu dan ditempatkan di Pulau Galang sebelum mereka dipindahkan atau dipulangkan ke negara asal mereka. Sejak saat itu selama sepuluh tahun terakhir, Indonesia telah menjadi titik transit utama bagi para pencari suaka yang mencoba untuk pergi ke Australia. Hal ini mengakibatkan Indonesia memandang dirinya sebagai “korban” dalam hal arus ilegal para pencari suaka yang melalui wilayah Indonesia.<sup>239</sup>

Pencari suaka dan pengungsi yang transit atau tinggal sementara di Indonesia datang dari seluruh penjuru dunia. Sejak tahun 2008, tindakan penganiayaan dan meningkatnya kekerasan terus menerus terjadi di negara asal mereka yaitu diantaranya Timor Leste, Sri Lanka, Afghanistan, dan Myanmar.<sup>240</sup> Hal ini ditambah dengan keterbatasan ketersediaan negara-negara lain dalam menawarkan solusi permanen telah mengakibatkan peningkatan jumlah pencari suaka dan pengungsi yang signifikan di Indonesia. Diperkirakan pada tahun 2008 hanya ada 400 orang pencari suaka dan

pengungsi di Indonesia tetapi pada Bulan Mei 2015, UNHCR melaporkan ada lebih dari 13.000 pencari suaka dan pengungsi terdaftar di Indonesia.<sup>241</sup>

Hingga Mei 2023, setidaknya terdapat 13.000 pengungsi dari luar negeri dicatat oleh UNHCR berada di Indonesia. Sebanyak 73 persen merupakan orang dewasa dimana 27 persen diantaranya adalah perempuan, dan 27 persen lainnya adalah anak-anak. Sebagian besar pengungsi ini melarikan diri akibat konflik di negara asal mereka. Salah satu aliran pengungsi yang datang ke Indonesia berasal dari Myanmar. Sejak Januari hingga April 2023 terdapat setidaknya empat kapal yang berlabuh di beberapa daerah di Aceh dengan total mengangkut 457 pengungsi Rohingya. Selain itu terdapat 21 pengungsi Rohingya dicatat oleh UNHCR mendarat di Dumai, Provinsi Riau.<sup>242</sup> Dengan tambahan jumlah ini hingga pertengahan 2023 sedikitnya ada 1.356 pengungsi dari Myanmar yang tercatat oleh UNHCR berada di Indonesia. Jumlah terbanyak pengungsi di Indonesia berasal dari Afghanistan sebanyak 6.663 orang. Setelah Afghanistan kemudian pengungsi dari Myanmar menjadi terbanyak kedua. Negara terbanyak ketiga yang menjadi asal pengungsi ke Indonesia adalah Somalia sebanyak 1.250 orang atau 9,8 persen dari total pengungsi di Indonesia. Setelah Somalia ada pengungsi dari Irak sebanyak 614 orang dan pengungsi dari Sudan sebanyak 483 orang.<sup>243</sup>

Indonesia bukan satu-satunya negara yang menjadi persinggahan pengungsi.

---

<sup>239</sup>Suaka Journal, *Indonesian Civil Society Network for Refugee Protection Refugees and Asylum Seekers in Indonesia*, Vol. 2, No. 1, 2015, hal 15.

<sup>240</sup>Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi Dalam Negeri)*, Yogyakarta: Deepublish, 2017, hal. 254 - 278.

---

<sup>241</sup>Suaka Journal, *Indonesia Is Not Party to The Refugees Convention*, Vol. 2, No. 2, 2015, hal 20.

<sup>242</sup>Kompas.id, *Soal Pengungsi, Soal Kemanusiaan*, dimuat dalam <https://www.kompas.id/baca/riset/2023/09/05/soal-pengungsi-soal-kemanusiaan>, diakses tanggal 16 September 2023.

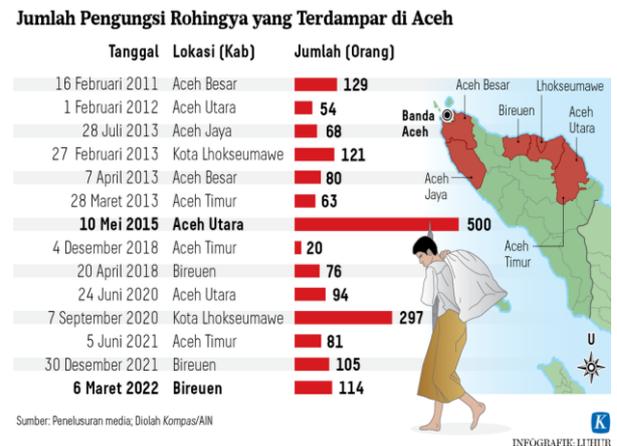
<sup>243</sup>*Ibid.*

Menurut publikasi *Forced Displacement and Statelessness 2022* dari UNHCR menunjukkan bahwa sejumlah negara ASEAN juga mengalami aliran pengungsi dari luar negeri yaitu Malaysia, Filipina, dan Thailand. Pada tahun 2022, pengungsi di Malaysia mencapai 182.000 orang, pengungsi di Thailand mencapai 95.400 orang, dan pengungsi di Filipina mencapai 1.700 orang.<sup>244</sup> Keberadaan pengungsi menjadi tantangan yang dihadapi banyak negara di dunia, tidak terkecuali kawasan Asia Tenggara. Kesamaan asal negara pengungsi yang masuk ke wilayah Asia Tenggara adalah sebagian besar pengungsi tersebut berasal dari Afghanistan dan Myanmar. Berdasarkan data dari UNHCR di atas, kasus arus pengungsi yang masuk ke Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun, baik pengungsi yang masuk dengan tujuan mencari suaka maupun tujuan transit.

Lokasi wilayah Indonesia yang sangat strategis sebagai penghubung antara wilayah Asia Tengah dan Timur Tengah dengan Australia, menjadikan Indonesia sebagai tempat transit, bagi para pencari suaka yang akan pergi ke negara tujuannya. Pemerintah Indonesia akhirnya mengalami kesulitan dalam mengurus jumlah pencari suaka yang masuk ke Indonesia, karena terlalu banyak pencari suaka yang masuk ke Indonesia. Indonesia dalam menangani pencari suaka dan pengungsi telah menghabiskan dana yang besar.<sup>245</sup> Hal ini membuat pemerintah Indonesia sulit mendata para pencari suaka tersebut, terlebih lagi belum diratifikasinya Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 membuat belum adanya aturan hukum yang

jelas bagi pencari suaka yang berada di Indonesia.<sup>246</sup>

Hal ini juga menjadi perhatian Pemerintah Republik Indonesia khususnya pemerintah daerah yang selama ini menjadi tempat penampungan para pengungsi dari berbagai negara, khususnya Aceh.



Indonesia sebagai negara yang menerapkan demokrasi dengan HAM dan sejalan dengan prinsip kemanusiaan dalam Pancasila sila kedua, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab yang dimana mengandung nilai universal dan pengakuan bahwa Bangsa Indonesia merupakan bagian dari umat manusia di dunia dan menginginkan kesejahteraan bagi seluruh umat dan bangsa-bangsa lain.<sup>247</sup> Sila kedua Pancasila ini kemudian diimplementasikan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), dalam Bab XA mengenai HAM. Dalam bab ini tersirat suatu rumusan sifat keluhuran budi manusia Indonesia. Dengan kemanusiaan yang adil dan beradab

<sup>244</sup>Ibid.

<sup>245</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hal. 168.

<sup>246</sup> Vera Puspita Ningsih, *Upaya International Organization for Migration (IOM) Dalam Menangani Masalah Imigran Gelap di Indonesia*, eJournal Ilmu Hubungan Internasional, Vol. 2 No. 2 Tahun 2014, hal 478.

<sup>247</sup> H.A.W. Widjaja, *Penerapan Nilai-Nilai Pancasila & Ham di Indonesia*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000. hal. 18.

menunjukkan bahwa setiap orang dijamin HAMnya oleh negara.<sup>248</sup>

Sebagaimana disebutkan di atas, dalam Pasal 28 huruf G UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan HAM dalam hal penanganan pencari suaka dan pengungsi, yang menyatakan:

bahwa Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Akan tetapi Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri mengatur bahwa kebijakan penanganan pencari suaka dan pengungsi diatur dengan Keputusan Presiden. Pada tahun 2016, Presiden mengundangkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri.

Pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan Indonesia mengenai pencari suaka dan pengungsi di atas masih mengandung polemik karena di satu sisi Indonesia sebagai negara merdeka berhak untuk menerapkan kedaulatannya dan menentukan apakah Indonesia mau atau tidak mau menerima seseorang atau sekelompok pencari suaka dan pengungsi untuk masuk ke wilayah teritorial Indonesia. Tindakan tersebut sebagai langkah preventif atau sebagai bentuk pertahanan negara dari gangguan asing demi melindungi dan menjaga stabilitas ekonomi

juga politik negara Indonesia. Namun dalam aspek lain yaitu HAM, bagi pengungsi hal ini merupakan hak setiap orang untuk mendapatkan perlindungan kemanusiaan dimanapun orang itu berada. Atas dasar prinsip-prinsip kemanusiaan, setiap negara wajib memberikan perlindungan bagi setiap orang yang terancam jiwanya, sekalipun orang tersebut bukan warga negaranya.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia?
2. Bagaimana solusi dalam menangani problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia?

## **C. Tujuan**

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. Problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia.
2. Solusi dalam menangani problem pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia.

## **D. Metode Penulisan**

Tulisan ini disusun dengan pendekatan yuridis normatif yakni dengan melakukan pengkajian terhadap sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia serta mengkaji naskah pendukungnya dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait. Data yang diperoleh akan disajikan secara deskriptif analisis guna memberikan gambaran yang mendalam sekaligus tetap mengemukakan analisis terhadap permasalahan yang akan dikaji.

---

<sup>248</sup> H. Misbahul Huda, *Pengaturan Hak Asasi Manusia Menurut UUD RI 1945 Dalam Perspektif Hukum Islam dan Standar Instrumen Internasional*, Cetakan - 1, Pasuruan: CV Penerbit Qiara Media, 2020, hal. 66.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Pelindungan Terhadap Pencari Suaka dan Pengungsi

Secara umum pengertian pengungsi dapat dilihat dalam ketentuan pasal I A (2) Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951, sebagai berikut:

*As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*

Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 menjabarkan definisi pengungsi sebagai:

seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut.

Dijumpai adanya rasa takut yang sangat akan persekusi (penganiayaan) berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapat politiknya dijadikan dasar bagi UNHCR untuk menentukan apakah

seseorang itu termasuk dalam kategori pengungsi atau tidak.<sup>249</sup>

Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima kewajiban yang ditetapkan serta hak-hak dan pelindungan atas hak-haknya itu yang diakui oleh hukum internasional dan/atau nasional. Seorang pengungsi adalah sekaligus seorang pencari suaka. Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, pertama-tama ia adalah seorang pencari suaka. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses kepergian atau beradanya seseorang di luar negeri kewarganegaraannya.<sup>250</sup>

Sebaliknya, seorang pencari suaka belum tentu merupakan seorang pengungsi. Ia baru menjadi pengungsi setelah diakui statusnya demikian oleh instrumen internasional dan/atau nasional. Pengertian Pengungsi (*refugees*) yaitu:

*The word refugee is frequently used by the media, politicians and the general public to describe anyone who has been obliged to abandon his or her usual place of residence. normally, when the word is used in this general manner little effort is made to distinguish between people who have had to leave their own country and those who have been displaced within their homeland nor is much attention paid to the causes of flight. Whether people are escaping from persecution, political violence, communal conflict, ecological disaster or poverty, they*

---

<sup>249</sup> Achmad Romsan, *Istilah dan Pengertian Pengungsi (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, Jakarta: UNHCR, 2003, hal. 41.

<sup>250</sup> Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers, 2000, hal. 39-40.

*are all assumed to qualify for the title of refugee.*<sup>251</sup>

Sedangkan pencari suaka (*asylum seeker*) menurut Sugeng Istanto, adalah perlindungan individu di wilayah negara asing tempat ia mencari perlindungan. *Asylum* merupakan perlindungan negara asing di wilayah negara tersebut di kediaman perutusan asing atau di kapal asing. Dengan adanya perlindungan itu individu tersebut tidak dapat diambil oleh penguasa negara lain.<sup>252</sup> Selanjutnya definisi suaka menurut Sumaryo Suryokusuma adalah keadaan seorang pengungsi/pelarian politik mencari perlindungan baik di wilayah negara lain maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu negara. Jika perlindungan yang dicari itu diberikan, pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara dimana ia berasal.<sup>253</sup>

Sulaiman Hamid menyimpulkan bahwa suaka (*asylum*), adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada seorang individu atau lebih yang memohonnya dan alasan mengapa individu atau individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan perikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik, dan sebagainya.<sup>254</sup> Dalam kaitan tersebut, UNHCR memiliki kewenangan untuk menetapkan status seseorang/kelompok sebagai “pengungsi/*refugee*” yang meminta perlindungan dari sebuah negara yang tidak menjadi anggota Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dan/atau Protokol Berkaitan dengan Status Pengungsi 1967. Hal ini mengakibatkan

pengungsi tersebut disebut sebagai pengungsi mandat dan berada di bawah perlindungan UNHCR karena penetapannya sebagai seorang yang berstatus pengungsi didasarkan pada Statuta UNHCR.

Konsep perlindungan yang diberikan oleh UNHCR adalah lebih menekankan pada usaha pengembangan instrumen hukum internasional untuk kepentingan para pengungsi dan memastikan agar mereka mendapat perlakuan sesuai dengan ketentuan instrumen hukum internasional, khusus yang berkaitan dengan hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta hak untuk mendapatkan atau memanfaatkan fasilitas perjalanan.<sup>255</sup> Fungsi UNHCR<sup>256</sup> dalam mengambil langkah-langkah internasional adalah melalui koordinasi, membuat *liasons* (penghubung) dengan pemerintah, badan khusus PBB, LSM, dan organisasi-antarpemerintah. UNHCR mencari penyelesaian yang permanen terhadap masalah pengungsi.

Alasan HAM merupakan alasan yang paling tepat yang dapat dilakukan oleh negara penerima untuk dapat memberikan perlindungan kepada setiap pengungsi dan atau pencari suaka di negara penerima meskipun negara tersebut berada di luar dari negara yang ikut meratifikasi Konvensi Mengenai Status

---

<sup>255</sup> Achmad Romsan, *Perlindungan Internasional Pengungsi (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, Jakarta: UNHCR, 2003, hal. 71.

<sup>256</sup> Pada awalnya, fokus utama UNHCR adalah untuk memfasilitasi pemukiman bagi para pengungsi. Namun ruang lingkup inipun meluas ke aktivitas-aktivitas lainnya, termasuklah dalam hal ini, memberikan bantuan secara materi seperti pangan dan papan. Sebagaimana juga halnya dengan bantuan kesehatan dan pendidikan dan bantuan-bantuan sosial lainnya. Selain itu, UNHCR juga mengembangkan program-program khusus untuk membantu kelompok-kelompok khusus pula dari para pengungsi seperti misalnya kelompok wanita dan anak-anak, kelompok remaja dan orang tua, yang mengalami penderitaan akibat trauma serta orang-orang cacat. (Lihat Global UNHCR Report 2001, *Global Programmes*, dalam <http://www.unhcr...2001/globops.pdf>).

---

<sup>251</sup> UNHCR, *The State of the world's Refugees 1997-1998, A Humanitarian Agenda*, New York: Oxford University Press, 1997, hal. 51-52.

<sup>252</sup> Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers, 2000, hal. 39-40.

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> *Ibid.*

Pengungsi 1951. Dalam Piagam PBB, masalah HAM mendapat perhatian utama, yaitu ditempatkan pada alinea kedua Pembukaan Piagam yang berbunyi<sup>257</sup> “to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small”.

HAM adalah hak mendasar, dalam harga diri dan nilai-nilai individu manusia, kesederajatan antara laki-laki dan perempuan dan kesederajatan antara bangsa-bangsa yang besar dan yang kecil. Penghormatan terhadap HAM dalam Pembukaan Piagam PBB sebagai akibat dari kekejaman perang yang telah dua kali terjadi dalam peradaban umat manusia. Hak asasi manusia itu juga diterapkan dengan tidak membedakan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama.<sup>258</sup>

Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951 berikut Protokol Berkaitan dengan Status Pengungsi Tahun 1967 secara substansial melindungi HAM pada pengungsi, sehingga konvensi tersebut dikategorikan sebagai Konvensi HAM bagi pengungsi. Namun kita dapat melihat secara umum hukum HAM dibagi dalam tiga keadaan, yaitu: *Pertama*, hukum HAM umum yang berlaku bagi semua orang dalam keadaan normal. *Kedua*, hukum HAM yang diberlakukan dalam situasi perang dikenal dengan hukum humaniter.<sup>259</sup> *Ketiga*, hukum

---

<sup>257</sup>Usmawadi, *Pengungsi dan Hak Asasi Manusia, Pengungsi (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, Jakarta: UNHCR, 2003, hal. 19.

<sup>258</sup>Lihat Preambul Piagam PBB Tahun 1945, alenia pertama dan Pasal 55 Piagam PBB Tahun 1945, poin c.

<sup>259</sup>Hukum Humaniter Internasional bertujuan untuk mengurani penderitaan berlebihan dari berperangan. Konvensi Jenewa 1949 sebagai instrumen Hukum Humaniter Internasional dengan tegas membuat aturan-aturan pokok yang harus ditaati oleh setiap negara yang terlibat dalam konflik bersenjata. Lebih khusus, Konvensi Jenewa III 1949 mengatur Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum bagi Tawanan Perang, karena sejatinya hubungan perang bukanlah

HAM yang khusus diterapkan kepada pengungsi (dikenal dengan hukum pengungsi). Hukum HAM ini diterapkan kepada pengungsi karena berada di luar negaranya serta tidak ada yang melindungi.

Hukum HAM yang diterapkan kepada pengungsi diatur dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 yang mencantumkan daftar hak dan kebebasan asasi yang sangat dibutuhkan oleh pengungsi. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 4 dan Pasal 16 ayat (1), bahwa pengungsi memiliki kebebasan dalam beragama dan akses ke pengadilan. Berhak dan bebas bergerak untuk memilih tempat tinggal di dalam wilayah negara penerima (Pasal 26). Hak atas kelangsungan hidup seperti mendapatkan pekerjaan (Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19), perumahan (Pasal 21), pendidikan formal (Pasal 22), bantuan pemerintah (Pasal 23), peraturan perburuhan serta jaminan sosial (Pasal 24), kemudahan memperoleh kewarganegaraan (Pasal 34), registrasi kelahiran, kematian dan perkawinan. Selain itu pengungsi juga berhak mendapatkan bukti identitas (Pasal 27) dan mendapatkan dokumen perjalanan, agar pengungsi dapat melakukan perjalanan ke negara lain untuk melanjutkan studi, mencari pekerjaan, medis dan atau untuk menetap di suatu negara (*resettlement*) (Pasal 28).

Negara peserta konvensi wajib melaksanakan hak-hak dan kewajiban tersebut. Terdapat tahapan yang harus dilaksanakan oleh negara pihak. *Pertama*, pengungsi yang masuk ke suatu negara tanpa dokumen

---

hubungan individu melainkan hubungan negara sebagai subjek hukum internasional. Konflik bersenjata internasional merupakan pertempuran antara angkatan bersenjata dari dua atau lebih negara, karena itu hubungan perang merupakan hubungan negara dengan negara, maka hukum perang merupakan bagian dari hukum internasional. Hukum Humaniter Internasional merupakan sejumlah prinsip dasar serta aturan mengenai pembatasan penggunaan kekerasan dalam situasi perang

lengkap mereka tidak akan dikenakan hukuman, selama mereka secepat-cepatnya melaporkan diri kepada pihak berwenang setempat. Biasanya di setiap negara terdapat *processing centre* sendiri yang tidak dicampur dengan CIQ (*Customs, Immigration, and Quarantine*) walaupun keduanya diurus oleh instansi yang sama khususnya menangani orang asing.<sup>260</sup>

Kedua, adanya larangan bagi negara pihak untuk mengembalikan pengungsi atau mereka yang mengklaim dirinya sebagai pencari suaka ke negara asal secara paksa. Hal ini berhubungan dengan prinsip yang mutlak harus dipatuhi oleh negara pihak yaitu tidak mengembalikan pengungsi ke negara asal dimana ia merasa terancam keselamatan dan kebebasannya (*non-refoulement principle*). Selain yang mutlak seperti itu terdapat pula yang kondisional berupa pengusiran yang berarti pengembalian ke negara asal atau dapat ke negara mana saja.

Negara pihak hanya boleh melakukan pengusiran apabila dilakukan atas pertimbangan keamanan nasional dan ketertiban umum. Contoh mengganggu ketertiban umum, pengungsi tersebut melakukan teror terhadap sebagian warga negara pihak maka baru dapat dilakukan pengusiran. Pengusiran baru dapat diberlakukan apabila yang bersangkutan terbukti sebagai pelaku tindak kejahatan dari negara asalnya atau melakukan kejahatan di negara yang dituju atau dimana ia berada.<sup>261</sup>

Hal yang perlu menjadi perhatian bahwa *non-refoulement principle* ini juga berlaku bagi negara di luar peserta Konvensi Mengenai

Status Pengungsi tahun 1951 atau Protokol Berkaitan dengan Status Pengungsi tahun 1967 ataupun instrumen internasional pengungsi. Dengan artian bahwa negara itu tidak dapat melepaskan diri dari tanggung jawabnya sebagai anggota masyarakat dunia dalam menyelesaikan masalah pengungsi. Ketentuan tentang prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku secara universal dan diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab tetap mengikat negara-negara.<sup>262</sup>

## 2. Indonesia Sebagai Negara Penerima yang Belum Meratifikasi Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dan Protokol Berkaitan dengan Status Pengungsi 1967

Sekalipun Indonesia bukan negara pihak dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dan Protokol Berkaitan dengan Status Pengungsi 1967, namun secara historis Indonesia memiliki pengalaman yang cukup lama dalam menghadapi permasalahan pengungsi ini yang berlangsung pada tahun 1979 sampai dengan sekarang. Belum ada instrumen hukum yang komprehensif dalam menghadapi masalah ini, seperti persoalan klaim orang-orang asing pencari suaka untuk memperoleh pengakuan status pengungsi padahal negara ini bukan merupakan negara tujuan namun sebagai negara transit. Melihat standar baku yang ada di dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dan Protokol Berkaitan dengan Status Pengungsi 1967 merupakan sesuatu yang memberatkan bagi Indonesia sebagai negara berkembang, hal ini bisa menjadi salah satu pertimbangan Indonesia yang belum meratifikasi kedua instrumen internasional terkait pengungsi tersebut.

---

<sup>260</sup> Rosmawati, *Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 67, Thn. XVII, Desember 2015, hal. 457-476.

<sup>261</sup> *Ibid.*, hal. 467.

---

<sup>262</sup> Achmad Romsan, *Hukum Pengungsi Internasional (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, Jakarta: UNHCR, 2003, hal. 85.

Hal ini yang menjadi dilema bagi Indonesia dalam menerapkan prinsip yang berlaku dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 pada Pasal 1A<sup>263</sup>, bahwa pasal ini juga berlaku bagi pengungsi yang berada di negara bukan peserta konvensi/negara para pihak<sup>264</sup>. Namun Indonesia bukan sebagai negara para pihak penandatanganan Konvensi dan bukan pula sebagai negara tujuan dari pengungsi, (hanya sebagai negara transit). Akan tetapi tanggung jawab ini dalam perjalanan sejarah pengungsi di Indonesia. Sikap pemerintah terhadap pengungsi semata-mata karena menjunjung nilai HAM. Hal ini mengakibatkan pada tahun 2015 Pemerintah Indonesia pernah menolak arus pengungsi yang masuk ke Indonesia disebabkan faktor tidak adanya peraturan *lex specialis* di dalam peraturan keimigrasian Indonesia secara khusus terkait pencari suaka dan pengungsi.

## B. Analisis

### 1. Tanggung Jawab Pemerintah Indonesia Dalam Hal Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi Berdasarkan Prinsip Kemanusiaan

---

<sup>263</sup> Pasal 1 ayat (1) Untuk maksud-maksud Konvensi ini, kata-kata "peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951" dalam pasal 1, bagian A, berarti. (a) "peristiwa-peristiwa yang terjadi di Eropa sebelum 1 Januari 1951"; atau (b) "peristiwa-peristiwa yang terjadi di Eropa atau di tempat lain sebelum 1 Januari 1951"; dan tiap Negara Pihak, pada waktu penandatanganan, ratifikasi atau aksesi, akan membuat deklarasi yang menyebutkan secara khusus arti-arti mana dari arti-arti ini diberlakukan untuk maksud kewajiban-kewajibannya menurut Konvensi ini. Ayat (2) Setiap Negara Pihak yang telah menerima alternatif (a) setiap waktu dapat memperluas kewajiban-kewajibannya dengan mengambil alternatif (b) melalui modifikasi yang disampaikan kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa.

<sup>264</sup>Dimana pemeberian "status pengungsi" pada kasus seperti ini ditunjuk langsung oleh UNHCR sesuai dengan fungsi, wewenang atau mandat yang ditetapkan oleh Statuta UNHCR.

Indonesia merupakan wilayah transit bagi para pencari suaka dan pengungsi, letak posisi Indonesia yang sangat strategis menjadikan opsi yang dipilih oleh para pencari suaka dan pengungsi tersebut untuk pergi ke negara yang mereka tuju melalui Indonesia. Hal ini mereka lakukan untuk menghemat waktu perjalanan. Akan tetapi para pencari suaka ini ketika meninggalkan negara asalnya maka status dari para pencari suaka tersebut adalah *stateless persons*, atau dikenal dengan istilah seseorang yang kehilangan kewarganegaraan. Hal ini dikarenakan para pencari suaka ini pergi dari negara asalnya dalam keadaan terpaksa, sehingga tidak semua para pencari suaka ini memiliki dokumen untuk keluar negeri. Akan tetapi para pencari suaka ini ketika meninggalkan negara asalnya, maka status dari para pencari suaka tersebut adalah *stateless persons*, atau dikenal dengan istilah seseorang yang kehilangan kewarganegaraan. Hal ini dikarenakan para pencari suaka ini pergi dari negara asalnya dalam keadaan terpaksa, sehingga tidak semua para pencari suaka ini memiliki dokumen untuk keluar negeri.

Di Indonesia, istilah antara pengungsi, pencari suaka, migran, dan orang-orang yang tergolong sebagai *stateless persons* masih sering dipersamakan. Sebagai contoh, dalam judul Perpres No. 125 Tahun 2016 hanya menyebut kata "pengungsi" dan tidak menyebut frasa "pencari suaka". Akan tetapi terdapat beberapa pengaturan mengenai pencari suaka di dalam Perpres No. 125 Tahun 2016 yaitu dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 39, dan Pasal 42 ayat (3) huruf d. Dalam pengaturan Perpres No. 125 Tahun 2016 penyebutan kata "pengungsi" dengan frasa "pencari suaka" merupakan status yang dipersamakan atau tidak memiliki perbedaan walaupun pada dasarnya istilah tersebut memiliki perbedaan. Meskipun dari sudut pandang Hukum

Internasional memiliki pengertian hukum yang berbeda namun istilah-istilah tersebut di atas memiliki keterkaitan dengan permasalahan pengungsi itu sendiri. Untuk itu perlu melihat perbedaan tersebut melalui definisi masing-masing istilah.

Secara umum pengertian pengungsi dapat dilihat dalam ketentuan Pasal I A ayat (2) Konvensi 1951, sebagai berikut:

*As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*<sup>265</sup>

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi menjabarkan definisi pengungsi sebagai seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan keanggotaan partai politik tertentu berada di luar negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut.

Dijumpai adanya rasa takut yang sangat akan persekusi (panganiayaan) berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapat politiknya dijadikan dasar bagi UNHCR untuk menentukan apakah seseorang itu termasuk dalam kategori

---

<sup>265</sup>Pasal 1 Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi.

pengungsi atau tidak.<sup>266</sup> Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima kewajiban yang ditetapkan serta hak-hak dan perlindungan atas hak-haknya itu yang diakui oleh hukum internasional dan/atau nasional. Seorang pengungsi adalah sekaligus seorang pencari suaka. Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, pertama-tama ia adalah seorang pencari suaka. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses kepergian atau beradanya seseorang di luar kewarganegaraannya.<sup>267</sup>

Sebaliknya, seorang pencari suaka belum tentu merupakan seorang pengungsi. Ia baru menjadi seorang pengungsi setelah diakui statusnya demikian oleh instrumen internasional dan/atau nasional. Pengertian pengungsi atau *refugees* yaitu:

*The word refugee is frequently used by the media, politicians and the general public to describe anyone who has been obliged to abandon his or her usual place of residence. Normally, when the word is used in this general manner little effort is made to distinguish between people who have had to leave their own country and those who have been displaced within their homeland nor is much attention paid to the causes of flight. Whether people are escaping from persecution, political violence, communal conflict, ecological disaster or poverty, they are all assumed to qualify for the little of refugee.*<sup>268</sup>

---

<sup>266</sup> Achmad Romsan, *Istilah dan Pengertian Pengungsi (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, UNHCR, 2013, hal. 41.

<sup>267</sup> Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hal. 39-40.

<sup>268</sup> UNHCR, *The State of the world's Refugees 1997-1998, A Humanitarian Agenda*, New York: Oxford University Press, 1997, hal. 51-52.

Pencari suaka (*asylum*) menurut Sugeng Istanto adalah perlindungan individu di wilayah negara asing tempat ia mencari perlindungan. *Asylum* merupakan perlindungan negara asing di wilayah negara tersebut di kediaman perutusan asing atau di kapal asing. Dengan adanya perlindungan itu individu tersebut tidak dapat diambil oleh penguasa negara lain.<sup>269</sup>

Penanganan mengenai pencari suaka sampai saat ini masih menjadi masalah dalam dunia internasional. Banyaknya konflik yang berkepanjangan mengakibatkan adanya perpindahan penduduk ke luar negara mereka untuk mencari perlindungan dan sebagian besar pencari suaka ini ada yang transit di Indonesia. Walaupun begitu Indonesia sampai saat ini belum melakukan ratifikasi terhadap Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951. Ada beberapa alasan Indonesia belum melakukan ratifikasi konvensi ini. Seperti isi dari kewajiban yang ada dalam pasal konvensi ini, seperti: Larangan untuk dipulangkan ke negara asal dengan paksa, yang diatur dalam Pasal 33 Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951, Hak untuk mendapatkan pendidikan, yang diatur dalam Pasal 22 Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951, Hak untuk mendapatkan tempat tinggal diatur dalam Pasal 21 Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951, Hak untuk mendapatkan pekerjaan diatur dalam Pasal 33 Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951, Hak untuk mendapatkan bantuan, diatur Pasal 23 Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951, Hak untuk mendapatkan kartu identitas diatur dalam Pasal 27 Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dan Hak untuk kebebasan dalam menjalankan ritual

---

<sup>269</sup> Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hal. 39-40.

keagamaan Pasal 4 Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951.<sup>270</sup>

Beberapa pasal dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 ini, sangat sulit untuk dilaksanakan di Indonesia. Jika Indonesia menjadi negara pihak dan meratifikasi Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 maka Indonesia berkewajiban penuh untuk memberikan perlindungan dasar terhadap pengungsi yaitu perlindungan dasar mengenai kebutuhan hidup mendasar bagi keluarga-keluarga pengungsi termasuk menerima keberadaan mereka dan memberikan tempat tinggal. Untuk para pengungsi bertahan hidup selamanya di Indonesia (*reintegration*) bukanlah merupakan pilihan yang baik mengingat Indonesia bukan negara maju dan banyak rakyatnya yang masih berada di bawah garis kemiskinan. Negara peserta Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 atau negara pihak wajib melaksanakan hak-hak dan kewajiban. Pertama, pengungsi yang masuk ke suatu negara tanpa dokumen lengkap maka mereka tidak akan dikenai hukuman selama mereka secepat-cepatnya melaporkan diri kepada pihak yang berwenang setempat. Biasanya di setiap negara terdapat *processing center* sendiri yang tidak dicampur dengan CIQ (*Customs, Immigration, and Quarantine*) walaupun keduanya diurus oleh instansi yang sama khususnya menangani orang asing.

Kedua, adanya larangan bagi negara pihak untuk mengembalikan pengungsi atau mereka yang mengklaim dirinya sebagai pencari suaka ke negara asal secara paksa. Hal ini berhubungan dengan prinsip yang mutlak harus dipatuhi oleh negara pihak yaitu tidak mengembalikan pengungsi ke negara asal

---

<sup>270</sup>Yahya Sul-toni dkk, *The Reason of Indonesia Not Ratified Refugee Convention 1951 and Legal Protection for Refugees in Indonesia*, Jurnal Hukum Vol.1, No. 1, 2013. hal 7.

dimana ia merasa terancam keselamatan dan kebebasannya (*non-refoulement principle*). Selain yang mutlak seperti itu terdapat pula yang kondisional berupa pengusiran yang berarti pengembalian ke negara asal atau dapat ke negara mana saja. Negara pihak hanya boleh melakukan pengusiran apabila dilakukan atas pertimbangan keamanan nasional dan ketertiban umum. Contoh mengganggu ketertiban umum jika pengungsi tersebut melakukan teror terhadap sebagian warga negara pihak makan baru dapat dilakukan pengusiran. Pengusiran baru dapat diberlakukan apabila yang bersangkutan terbukti sebagai pelaku tindak kejahatan dari negara asalnya atau melakukan kejahatan di negara yang dituju atau dimana ia berada.

Kesulitan dalam melaksanakan isi dari pasal-pasal dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 ini membuat Indonesia belum bisa melakukan ratifikasi, selain karena dari konvensi tersebut, alasan lainnya adalah adanya hukum nasional, yaitu UU tentang Keimigrasian yang menyatakan bahwa para pencari suaka tersebut merupakan imigran ilegal, sehingga akibatnya pencari suaka tersebut akan dideportasi.<sup>271</sup>

Oleh karena pencari suaka dan pengungsi ini dimasukkan ke dalam imigran gelap dan keberadaan mereka dianggap illegal sehingga dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi ini mengacu Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 48 UU tentang Keimigrasian. Berdasarkan hal tersebut para pencari suaka ini dikategorikan sebagai imigran gelap, karena melanggar aturan administratif keimigrasian. Hal ini mengakibatkan para pencari suaka ditempatkan di rumah detensi, yang merupakan penjara bagi orang asing yang memiliki masalah di Indonesia.

Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ~~ayat~~ angka 33 dan Pasal 83 ayat (1) UU tentang Keimigrasian. Walaupun demikian, para pencari suaka kemudian ditempatkan rumah detensi imigrasi sebagai penampungan, jaringan pembela Hak-Hak Pengungsi Kawasan Asia Pasifik atau dikenal dengan *Asian Pacific Refugee Rights Network* (APRRN) menyatakan bahwa mereka prihatin mengenai penampungan pencari suaka di rumah detensi imigrasi, hal ini dikarenakan rumah detensi merupakan penjara bagi orang asing serta kemungkinan para pencari suaka akan mendapatkan pengabaian terhadap hak-hak dasar dari pencari suaka, pembatasan terhadap bantuan hukum untuk pencari suaka, serta adanya pembatasan terhadap prosedur suaka, penggunaan penahanan terhadap pencari suaka yang tidak diperlukan, dan penahanan terhadap pencari suaka terhadap golongan anak-anak, orang lanjut usia, perempuan yang hamil serta orang-orang yang mengalami gangguan kesehatan baik fisik dan mental.

Oleh karena hukum keimigrasian tidak memiliki ketentuan yang berlaku secara khusus bagi pencari suaka dan pengungsi, seperti tidak ada prosedur administrasi keimigrasian secara spesifik. UU tentang Keimigrasian secara implisit tidak mengatur mengenai pencari suaka, akan tetapi secara eksplisit dalam Pasal 86 disebutkan bahwa pemerintah tidak akan memberlakukan tindakan administrasi keimigrasian terhadap korban *human trafficking* (perdagangan manusia) dan korban dari penyelundupan manusia. Selanjutnya dalam Pasal 87 mengatur mengenai penempatan korban perdagangan manusia dan korban dari penyelundupan manusia di rumah detensi imigrasi dan penampungan.<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup>Ibid.

---

<sup>272</sup> Reinier Sukarnolus Dimitri Sitanala, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Lintas Batas*

Minimnya acuan hukum yang kuat dan komprehensif untuk dapat dijadikan pedoman dalam mengelola, mengatur dan melindungi keberadaan pengungsi di Indonesia. Indonesia juga belum meratifikasi (*state party*) 1951 *Convention Relating to the Status of Refugees* atau Konvensi Terkait Status Pengungsi berikut Protokol 1967-nya. Bahkan, di Asia Tenggara, baru Kamboja, Filipina, dan Timor Leste yang sudah meratifikasi Konvensi tersebut beserta protokol-nya. Sampai saat ini, instrumen hukum yang tersedia dan mengatur secara terbatas tentang pengungsi/pencari suaka adalah Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Perpres No. 125 Tahun 2016 dan beberapa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Keimigrasian.

Bagi para pengungsi sendiri, tidak adanya regulasi yang kuat membuat mereka secara efektif berstatus sebagai terdampar atau terkatung-katung di Indonesia. Tidak ada mekanisme yang jelas untuk mengakhiri ketidakpastian status mereka. Untuk kembali ke negara asal (*repatriasi*) adalah tidak mungkin. Untuk mendapatkan pemukiman kembali ke negara ketiga (*resettlement*) adalah kecil peluangnya. Lalu untuk bertahan hidup selamanya di Indonesia (*reintegration*) adalah bukan pilihan yang baik juga mengingat Indonesia-pun bukan negara maju dan banyak rakyatnya yang masih berada di bawah garis kemiskinan.

## 2. Konsekuensi Kekosongan Hukum Dalam Praktik

Di tengah kekosongan hukum ini, praktik penanganan pengungsi di Indonesia terjadi secara bervariasi dan tidak memiliki pola yang sama. Misalnya apabila

pengungsi/pencari suaka (*boat people*) masuk ke perairan Aceh atau Sumatera Utara. Ada kalanya mereka boleh masuk perairan Indonesia, dan ada kalanya diusir oleh aparat. Lalu, nelayan dan masyarakat setempat juga lazimnya akan menolong mereka untuk mendarat dan adakalanya aparat negara akan membiarkan mereka melakukannya. Namun juga ada saat aparat membatasi aktivitas tersebut.

Riset dari Maratul Fitria dan Heru Susetyo terhadap penampungan pengungsi di Medan dan Makassar, menunjukkan bahwa penanganan terhadap pengungsi juga berbeda-beda. Ada pengungsi yang tinggal di penampungan sementara (*community house*) dengan penjagaan ketat dan ada pula yang penjagaannya tidak ketat. Bahkan bebas keluar masuk. Di sekitar Tangerang Selatan dan Cisarua - Bogor bahkan pengungsi bebas tinggal di manapun tanpa kontrol aparat. Mereka juga tidak tinggal di *shelter* atau *community house*, melainkan tinggal di tengah masyarakat Indonesia dan bergaul bebas dengan masyarakat setempat.

Hal yang sama dengan pendidikan anak-anak pengungsi. Di *Community House* Medan, pengungsi anak tetap dapat sekolah di sekolah negeri setempat, walaupun tak mendapat ijazah. Sebaliknya, di tempat lain akses untuk dapat sekolah bagi anak-anak pengungsi adalah amat sulit. Tidak heran, baik di Cisarua maupun di Jakarta ada inisiatif untuk menyelenggarakan sekolah untuk anak-anak pengungsi yang diselenggarakan oleh internal para pengungsi sendiri dan untuk anak-anak mereka sendiri.

## 3. Pihak yang Wajib Menangani Pengungsi

Ketiadaan kerangka hukum yang komprehensif menimbulkan kebingungan tentang siapa yang sebetulnya bertanggung jawab atas penanganan pengungsi di

---

*Negara di Indonesia*, Jurnal Sasi, Volume 24 No 1 Tahun 2018. hal. 37.

Indonesia. Pemerintah pusat atau pemerintah daerah? Apabila pemerintah pusat, instansi yang mana? Lalu anggaran apa yang tersedia dan dapat digunakan?

Pemandangan pengungsi yang mayoritas dari Afghanistan melakukan aksi massa di beberapa kota di Indonesia menuntut kepastian status mereka yang terus terjadi. Hampir semua frustrasi dan depresi karena terlalu lama berada di Indonesia tanpa kepastian. Sebagai contoh adalah di Jakarta. Sejak Maret 2018, banyak pengungsi yang tertahan di Jakarta hingga menduduki trotoar sekitar jalan Kebon Sirih. Kebingungan terjadi karena penanganan mereka menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta (Pemda DKI). Kemana Pemda DKI dapat menampung dan bagaimana urusan logistiknya?<sup>273</sup>

Kendala lain adalah tantangan sosial dan budaya. Masih banyak masyarakat Indonesia, termasuk di kota-kota besar seperti Jakarta, yang belum memahami bahwa pengungsi dan pencari suaka berbeda dengan migran ekonomi. Penduduk setempat adakalanya menolak dan iri karena pengungsi menerima jatah hidup bulanan dari lembaga internasional. Padahal, penduduk setempat sendiri terkadang sangat miskin. Di sisi lain, para pencari suaka dan pengungsi tersebut tidak dapat dipulangkan secara paksa ketika mereka menghadapi risiko nyata penganiayaan, penyiksaan (*persecution*) atau bahaya serius lainnya di negerinya. Ada Prinsip *non-refoulement* dalam hukum pengungsi internasional. Suatu prinsip yang merupakan bagian dari hukum kebiasaan internasional dan mengikat semua negara,

---

<sup>273</sup> Hukumonline.com, *Urgensi Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/urgensi-penanganan-pengungsi-dan-pencari-suaka-di-indonesia-lt621edab5abc5c/>, diakses tanggal 10 Oktober 2023.

terlepas dari apakah mereka merupakan pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokol 1967-nya.

#### 4. Solusi dalam Menangani Polemik Pengaturan Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia

Tidak ada peraturan perundang-undangan Indonesia yang mengatur tentang pencari suaka atau pengungsi secara komprehensif. Sebelum lahirnya Perpres No. 125 Tahun 2016, ihwal pengungsi hanya disinggung sedikit dalam Undang-Undang Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (UU tentang Hubungan Luar Negeri). Bahkan, kata “pengungsi” dan kata “pencari suaka” tidak muncul dalam UU tentang Keimigrasian.

Pada tahun 2010, Direktur Jenderal Imigrasi mengeluarkan Peraturan Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal (Peraturan Dirjen Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal). Pasal 2 Peraturan Dirjen Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal mengatur bahwa imigran ilegal saat diketahui berada di Indonesia dikenakan tindakan keimigrasian. Lalu dalam hal imigran ilegal, menyatakan keinginan untuk mencari suaka dan/atau karena alasan tertentu tidak dapat dikenakan pendeportasian, dikoordinasikan dengan organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi dan/atau UNHCR untuk penentuan statusnya.

Kemudian Pasal 3 Peraturan Dirjen Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal menyebutkan bahwa:

- (1) Imigran ilegal dapat tidak dipermasalahkan status izin tinggalnya selama berada di Indonesia dalam hal:
  - a. Telah memperoleh *Attestation Letter* atau Surat Keterangan sebagai pencari suaka dari UNHCR; atau

b. berstatus sebagai pengungsi dari UNHCR.

- (2) Imigran ilegal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat ditempatkan di tempat tertentu dengan fasilitasi organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi atau UNHCR dan wajib dilaporkan keberadaannya oleh UNHCR kepada Direktur Jenderal Imigrasi.

Selanjutnya pada tahun 2016, Dirjen Imigrasi mengeluarkan Peraturan Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tahun 2016 tentang Penanganan Imigran Ilegal yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi (Peraturan Dirjen Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi). Dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Dirjen Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi mengatur bahwa "*Pencari Suaka dan Pengungsi yang berada di wilayah Indonesia ditempatkan di Ruang Detensi Imigrasi, Rumah Detensi Imigrasi atau tempat lain*". Lebih lanjut Pasal 4 ayat (2) Peraturan Dirjen Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi mengatur bahwa:

Pencari suaka dan Pengungsi dapat ditempatkan di tempat lain dalam hal:

- a. Rumah Detensi Imigrasi atau Ruang Detensi Imigrasi telah melebihi daya tampung;
- b. sakit dan memerlukan perawatan;
- c. akan melahirkan; atau
- d. anak-anak.

Peraturan Dirjen Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal ini menggunakan istilah imigran ilegal untuk kelompok seperti pengungsi dan pencari suaka. Peraturan

tersebut sejatinya menegaskan bahwa orang asing yang masuk ke Indonesia tanpa dokumen perjalanan resmi dikategorikan sebagai imigran ilegal dimana terhadap mereka dapat dikenakan tindakan administratif keimigrasian berupa detensi maupun deportasi. Lebih lanjut kepada orang asing yang mengaku sebagai pengungsi dilakukan pengecekan imigrasi melalui kantor proses pendataan dan orang asing tersebut. Data diperoleh dari pihak UNHCR. Selama penentuan status, orang asing tersebut ditempatkan dalam rumah detensi atau fasilitas lain yang disepakati antara pihak imigrasi dengan UNHCR sebagai penentu status.

Lahirnya Perpres No. 125 Tahun 2016 yang ditandatangani pada tanggal 31 Desember 2016 dalam rangka melaksanakan amanat dari UU tentang Hubungan Luar Negeri seolah menjadi alternatif di tengah kekosongan regulasi tentang pengungsi dan pencari suaka. Yang menarik, peraturan ini mengadopsi sebagian dari definisi pengungsi sebagaimana dimuat di dalam Konvensi tahun 1951 dan Protokol 1967 tentang Pengungsi.

Perpres ini juga melibatkan instansi lain dari lembaga negara untuk menangani keberadaan pengungsi luar negeri di Indonesia seperti TNI, Kepolisian, Kementerian Perhubungan, Bakamla (Badan Keamanan Laut), Pemerintah daerah, Basarnas (Badan Search And Rescue Nasional, atau Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan), dan lembaga lainnya yang mempunyai kompetensi dalam menangani pengungsi asing.

Penjelasan mengenai teknis pertolongan pengungsi di wilayah batas-batas negara, pemindahan, penempatan, penyediaan fasilitas selama di penampungan juga dijelaskan. Perpres No. 125 Tahun 2016 mengakui kebutuhan khusus yang diperlukan oleh kelompok pengungsi rentan seperti orang

sakit, wanita hamil, penyandang disabilitas, anak-anak, dan orang lanjut usia. Perpres No. 125 Tahun 2016 bagaimanapun juga telah memberikan kepastian hukum walau secara parsial tentang proses penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia, termasuk mekanisme penampungan sementara dan tanggung jawab berbagai aktor. Namun, itu saja belum cukup karena para pencari suaka dan pengungsi yang ditampung di Indonesia tanpa dasar hukum yang memadai. Tidak ada satupun undang-undang di Indonesia yang khusus mengatur mengenai masalah pengungsi.

Hanya UU tentang Hubungan Luar Negeri yang menyinggung mengenai penanganan pengungsi asing dalam hukum nasional Indonesia dan kemudian mengamankan pendelegasian pengaturannya dalam Perpres yaitu Perpres No. 125 Tahun 2016. Namun personel Imigrasi tidak dilatih menjadi pekerja sosial dengan kepiawaian menangani masalah kemanusiaan. Perpres No. 125 Tahun 2016 baru menjadi solusi singkat yang belum tuntas menangani persoalan kebijakan penanganan pencari suaka dan pengungsi dari hulu sampai akhir. Pada sisi lain Indonesia bukan negara imigran dan mengalami kekurangan fasilitas penampungan pengungsi. Masalah lain adalah biaya penanganan pencari suaka dan pengungsi yang tidak sedikit dimana Indonesia tidak memiliki pos anggaran untuk menangani pencari suaka dan pengungsi. Regulasi Indonesia belum mengatur pencari suaka dan pengungsi boleh tinggal berapa lama di Indonesia, Indonesia tidak boleh melakukan deportasi, dan sampai kapan Indonesia harus menampung mereka jika negara penampung tidak ada yang bersedia menampung.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Polemik pengaturan mengenai pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dikarenakan:
  - a. Indonesia belum memiliki kerangka hukum yang komprehensif untuk penanganan pencari suaka dan pengungsi. Meskipun Perpres No. 125 Tahun 2016 telah memberikan kejelasan tentang perlakuannya, namun belum cukup memberikan kepastian hukum atau kekuatan hukum.
  - b. Tidak adanya badan nasional yang bertanggung jawab penuh untuk menangani pengungsi, Hal ini menyebabkan pemerintah daerah merasa kesulitan untuk menangani pencari suaka dan pengungsi yang terdampar di daerah mereka.
  - c. Badan-badan internasional, seperti UNHCR dan IOM, juga memiliki mandat dan anggaran yang terbatas.
2. Solusi yang dapat dilakukan dalam menangani polemik pengaturan mengenai pencari suaka dan pengungsi di Indonesia yaitu:
  - a. Indonesia membutuhkan kebijakan dan mekanisme yang kuat dan komprehensif untuk melindungi pencari suaka dan pengungsi, terutama karena diprediksi masih lebih banyak lagi yang akan datang di masa depan sebagai konsekuensi dari posisi strategis Indonesia sebagai negara kepulauan dengan batas laut yang amat luas dan terbuka yang berada di jalur transit menuju Australia.
  - b. Hal ini dapat dilakukan dengan meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 atau membentuk kerangka hukum lain setingkat undang-undang yang bersifat lebih komprehensif

mengatur mengenai pencari suaka dan pengungsi.

## B. Saran

Oleh karena di luar urusan keamanan nasional dan kedaulatan negara, para pencari suaka dan pengungsi juga manusia yang memiliki HAM maka penulis menyarankan agar pembentuk undang-undang yakni Pemerintah dan DPR mengubah UU tentang Hubungan Luar Negeri dan UU tentang Keimigrasian dengan menyesuaikan kebutuhan pencari suaka dan pengungsi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri  
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian  
*The Convention Relating Status of Refugees* 1951 (Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951)  
*Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 (Protokol Berkaitan dengan Status Pengungsi 1967)  
*United Nations Charter of 1945* (Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945)  
Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri  
Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tahun 2016 tentang Penanganan Imigran Ilegal Yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi

### Buku

- Hamid, Sulaiman. *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Huda, H. Misbahul. *Pengaturan Hak Asasi Manusia Menurut UUD RI 1945 Dalam Perspektif Hukum Islam dan Standar Instrumen Internasional*, Cetakan - 1, Pasuruan: CV Penerbit Qiara Media, 2020.
- Romsan, Achmad. *Istilah dan Pengertian Pengungsi (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, Jakarta: UNHCR, 2013.
- Sakharina, Iin Karita dan Kadarudin. *Buku Ajar Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi Dalam Negeri)*, Yogyakarta: Deepublish, 2017.
- Usmawadi. *Pengungsi dan Hak Asasi Manusia, Pengungsi (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, Jakarta: UNHCR, 2003.
- UNHCR. *The State of the world's Refugees 1997-1998, A Humanitarian Agenda*, New York: Oxford University Press, 1997.
- Wagiman. *Hukum Pengungsi Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Widjaja, H.A.W. *Penerapan Nilai-Nilai Pancasila & Ham di Indonesia*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000.

### Jurnal

- Rosmawati, Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 67, Thn. XVII, Desember 2015.
- Reinier Sukarnolus Dimitri Sitanala, Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Lintas Batas Negara di

- Indonesia, Jurnal Sasi, Volume 24 No 1 Tahun 2018.
- Suaka Journal, *Indonesian Civil Society Network For Refugee Protection Refugees and Asylum Seekers in Indonesia*, Vol. 2, No. 1, 2015.
- Suaka Journal, *Indonesia Is Not Party To The Refugees Convention*, Vol. 2, No. 2, 2015.
- Vera Puspita Ningsih, *Upaya International Organization for Migration (IOM) Dalam Menangani Masalah Imigran* *gees in Indonesia*, Jurnal Hukum Vol.1, No. 1, 2013.
- Gelap di Indonesia, eJournal Ilmu Hubungan Internasional, Vol. 2 No. 2 Tahun 2014.
- Yahya Sultoni dkk, *The Reason Of Indonesia Not Ratified Refugee Convention 1951 and Legal Protection For Refu*

# POLITIK HUKUM DAN KEBIJAKAN ENERGI BARU DAN ENERGI TERBARUKAN MENUJU TRANSISI ENERGI BERSIH

*(POLITICS LEGAL NEW ENERGY AND RENEWABLE ENERGY POLICY TOWARDS A CLEAN ENERGY TRANSITION)*

Arif Usman

Perancang Undang-Undang Bidang Ekonomi Keuangan Industri dan Pembangunan

Badan Keahlian DPR

Korespondensi: arif.usman@dpr.go.id

## Abstrak

Energi merupakan sumber daya alam penting dan strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga menjadi kewenangan negara untuk menguasainya dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945). Besarnya potensi sumber energi alternatif khususnya dari sumber terbarukan, memaksa pemerintah untuk memprioritaskan pengembangan sumber energi baru dan terbarukan. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah politik hukum dan kebijakan energi baru dan terbarukan yang dianut pemerintah menuju transisi energi bersih dan arah pengaturan Rancangan Undang-Undang (RUU) Energi Baru dan Energi Terbarukan (EBET). Tulisan ini disusun dengan metode penelitian pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Politik hukum kebijakan EBET Indonesia dalam upaya menjalankan transisi energi bersih, Pemerintah Indonesia mengeluarkan seperangkat aturan mulai dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (RUEN), dan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik. sejatinya Pemerintah Indonesia telah memiliki politik hukum dan komitmen yang mengarah pada transisi energi. Hal ini tercermin dalam kebijakan energi nasionalnya yang berbentuk peraturan perundang-undangan, dimana di dalamnya mencantumkan target bauran energi baru dan terbarukan yang ingin dicapai. Namun, kebijakan tersebut tidak konsisten baik dalam tataran norma maupun implementasi. Kebijakan energi di Indonesia masih bergantung pada batu bara. Sehingga, tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa inkonsistensi upaya transisi energi menggerogoti politik hukum yang dibangun oleh regulasi energi nasional.

.Kata kunci: Energi, transisi energi, RUU EBET.

## Abstract

Energy is an important and strategic natural resource that controls the lives of many people, so it is the state's authority to control it and use it for the greatest prosperity of the people in accordance with Article 33 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (1945 Constitution of the Republic of Indonesia). The large potential of alternative energy sources, especially from renewable sources, forces the government to prioritize the development of new and renewable energy sources. The problem in this paper is what legal politics and new and renewable energy policies are being adopted by the government towards the clean energy transition and the direction of the regulation of the New and Renewable Energy Bill (RUU EBET). This article was prepared using a normative juridical approach research method using a statutory regulation approach. The legal politics of Indonesia's new and renewable energy policy in an effort to implement a clean energy transition, the Indonesian Government issued a set of regulations starting from Law Number 30 of 2007 concerning Energy, Government Regulation Number 79 of 2014 concerning National Energy Policy, Presidential Regulation Number 22 of 2017 concerning National Energy General Plan (RUEN), and Presidential Regulation Number 112 of 2022

concerning the Acceleration of Renewable Energy Development for the Supply of Electric Power. In fact, the Indonesian government already has political laws and commitments that lead to the energy transition. This is reflected in the national energy policy in the form of statutory regulations, which include the new and renewable energy mix targets to be achieved. However, this policy is inconsistent both at the level of norms and implementation. Energy policy in Indonesia still relies on coal. So, it is not an exaggeration to say that the inconsistency of energy transition efforts is undermining the legal politics built by national energy regulations.

Keywords: Energy, energy transition, EBET Bill.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Energi merupakan sektor penting bagi pembangunan Indonesia. Tidak hanya dalam soal pemasukan kepada devisa negara, tetapi juga menentukan perkembangan kemajuan peradaban Indonesia. Keberadaan energi sangat penting karena perannya dalam roda politik dan pemerintahan perekonomian, kehidupan sosial serta pertahanan dan keamanan. Energi merupakan sumber daya alam penting dan strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga menjadi kewenangan Negara untuk menguasainya dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 UUD NRI 1945.

Pada bulan April tahun 2011 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendeklarasikan bahwa pengembangan energi yang dilakukan oleh para pelaku di sektor publik dan swasta pada akhirnya ditujukan untuk memperluas akses penduduk dunia terhadap energi.<sup>274</sup> Selain itu, seruan dunia internasional juga diarahkan untuk memperkuat pandangan bahwa dengan dimasukkannya sektor energi sebagai salah satu aspek pembangunan berkelanjutan, produksi, dan konsumsi energi nasional juga ditujukan untuk berkontribusi terhadap upaya

mitigasi iklim global. Dengan demikian, upaya ini mensyaratkan adanya peningkatan manajemen sumber daya sehingga peningkatan efisiensi konsumsi energi mampu mendorong prioritas pembangunan berkelanjutan.<sup>275</sup> Pesan ini tidak berlebihan karena pemanfaatan manajemen sumber energi terbarukan berperan vital untuk mewujudkan paradigma perekonomian hijau (*green economy*). Melalui paradigma inilah, beberapa tujuan dalam pengurangan emisi gas rumah kaca (GRK) dan kerusakan lingkungan, peluang pekerjaan baru, dan peningkatan kualitas pertumbuhan ekonomi dapat terus didorong dalam jangka panjang.<sup>276</sup>

Hasil konferensi negara pihak ke-21 (COP 21) Konvensi PBB untuk Perubahan Iklim pada tahun 2015 di Paris, Perancis, menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia telah berkomitmen menurunkan emisi GRK sebesar 29% pada tahun 2030. Hasil COP 21 yang dikenal dengan *Paris Agreement* dan kemudian diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim), menegaskan pentingnya pencapaian target ambang batas peningkatan suhu bumi di bawah 2 derajat celsius dan berupaya menekan batas kenaikan suhu

---

<sup>274</sup> Elzinga et al., *Advantage Energy Emerging Economies, Developing Countries and the Private-Public Sector Interface*, International Energy Agency in Support of the United Nations Private Sector Forum, dimuat dalam <https://ideas.repec.org/p/oec/ieaaaa/2011-12-en.html>, diakses tanggal 9 September 2023.

---

<sup>275</sup> *Ibid.*

<sup>276</sup> Budiarto, *Kebijakan Energi*, Yogyakarta: Pusat Studi Energi UGM, 2013, hal. 34.

hingga 1,5 derajat celsius di atas suhu bumi pada masa praindustri.

Untuk menjaga komitmen bersama tersebut, Pemerintah Indonesia dalam RUEN membuat prioritas pengembangan energi bersih dengan menargetkan penggunaan energi baru terbarukan (EBT) paling sedikit 23 persen pada 2023 dan 31 persen pada 2050. Proses transisi energi bersih bukan hal yang mudah dijangkau. Merujuk data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), sampai tahun 2022, porsi EBT dalam bauran energi nasional baru mencapai 11,31 persen pada 2020, 12,2 persen pada 2021, dan 12,8 persen 2022. Presentase ini merupakan pekerjaan besar sekiranya hendak mencapai target bauran energi bersih 23 persen pada 2050.<sup>277</sup>

Indonesia memiliki potensi energi terbarukan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, meliputi sumber energi surya, sumber energi air dan mikrohidro, sumber energi angin, sumber energi panas bumi, sumber energi gelombang laut, dan sumber energi biomassa. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, konsumsi energi saat ini juga memiliki potensi untuk efisiensi dan konservasi energi. Besarnya potensi sumber energi alternatif khususnya dari sumber terbarukan, memaksa pemerintah untuk memprioritaskan pengembangan sumber EBT. Tujuannya tentu untuk mencapai kedaulatan, ketahanan, dan kemandirian energi nasional.<sup>278</sup> Hal ini tidak

---

<sup>277</sup> Kementerian ESDM, *Pemerintah Optimistis EBT 23% Tahun 2025 Tercapai*, dimuat dalam <https://www.esdm.go.id/id/berita-unit/direktorat-jenderal-ketenagalistrikan/pemerintah-optimistis-ebt-23-tahun-2025-tercapai>, diakses tanggal 9 September 2023.

<sup>278</sup> Mustafa Omer, *Energy and Environment: Applications and Sustainable Development*, *British Journal of Environment & Climate Change*, Volume 1: 4 Juli 2013, hal 156. Lihat Juga Sekretariat Jenderal Dewan Energi Nasional, *Outlook Energi Indonesia Tahun*, Jakarta: DEN, 2016, hal. 28.

berlebihan karena data resmi pemerintah menunjukkan bahwa potensi sumber energi terbarukan Indonesia mencapai 441,7 GW tetapi baru 9,07 GW atau 2% yang dimanfaatkan.<sup>279</sup>

Untuk mencapai upaya ini, pemerintah telah menetapkan visi pengoptimalan penggunaan EBET. Melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN) misalnya, pemerintah telah menetapkan peran EBT paling sedikit mencapai 23% dalam bauran energi nasional pada tahun 2025.<sup>280</sup> Secara tidak langsung, kebijakan penerapan peran EBT ini sebenarnya juga telah diperkuat secara politis dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi (UU tentang Energi). Berdasarkan amanat Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, KEN disusun dengan berdasarkan pada prinsip berkeadilan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan guna mendukung terciptanya kemandirian energi dan ketahanan energi nasional. Implikasi dari kebijakan ini adalah perlunya diversifikasi energi untuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri, salah satunya dengan mengembangkan EBT. Dalam KEN, target EBT secara spesifik diatur dengan tenggat waktu 2025 dan 2050. Dalam target tersebut, porsi EBT dalam bauran energi nasional harus mencapai setidaknya 23% di tahun 2025 dan paling sedikit 31% tahun 2050 sepanjang keekonomiannya terpenuhi.

Upaya Indonesia dalam upaya menjalankan transisi energi bersih,

---

<sup>279</sup> Rida Mulyana, Dirjen Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Disampaikan pada *Focus Group Discussion dalam rangka Penyusunan RUU Energi Baru dan Terbarukan*, Jakarta 6 Februari 2018.

<sup>280</sup> Pasal 9 huruf f Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.

Pemerintah Indonesia mengeluarkan seperangkat aturan mulai dari Undang-Undang tentang Energi, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (RUEN), dan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik, yang kemudian diikuti dengan seperangkat peraturan teknis pada tingkat kementerian/lembaga terkait diantaranya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.04/2019 Tahun 2019 tentang Pembebasan Bea Masuk Dan/Atau Tidak Dipungut Pajak Dalam Rangka Impor Atas Impor Barang Untuk Kegiatan Penyelenggaraan Panas Bumi, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 49 Tahun 2018 tentang Penggunaan Sistem Pembangkit Listrik Tenaga Surya Atap Oleh Konsumen PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pokok-Pokok Dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik.

Hingga saat ini, Indonesia belum memiliki undang-undang yang secara spesifik dapat menjadi payung dari semua regulasi energi baru dan terbarukan yang sudah ada. Pemerintah melalui Kementerian ESDM, dan sebagai koordinator yaitu Direktorat Jenderal Energi Baru, Terbarukan, dan Konservasi Energi (EBTKE) saat ini secara intensif melakukan pembahasan dan penyusunan RUU EBET. RUU ini merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan masuk dalam prioritas Program Legislasi Nasional

2022. Regulasi ini diharapkan menjadi regulasi yang komprehensif untuk menciptakan iklim pengembangan EBT yang berkelanjutan dan adil sehingga manfaatnya bisa dirasakan oleh semua kalangan masyarakat menuju transisi energi bersih.

## **B. Permasalahan**

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

1. Bagaimanakah politik hukum dan kebijakan EBET yang dianut pemerintah menuju transisi energi bersih?
2. Apakah substansi atau arah pengaturan RUU EBET Terbarukan sudah mengakomodir pengaturan mengenai EBET secara komprehensif menuju transisi energi bersih?

## **C. Tujuan**

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui

1. Politik hukum dan kebijakan EBET yang dianut pemerintah menuju transisi energi bersih.
2. Substansi atau arah pengaturan RUU EBET.

## **D. Metode Penulisan**

Tulisan ini disusun dengan pendekatan yuridis normatif yakni dengan menggunakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier serta dengan melakukan pengkajian terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan EBET dan mengkaji naskah pendukung dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait.<sup>281</sup> Dengan menggunakan pendekatan peraturan

---

<sup>281</sup> H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke 8, 2016, hal.105.

perundang-undangan (*The Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).<sup>282</sup> Data yang diperoleh disajikan secara deskriptif analitis guna memberikan gambaran yang mendalam sekaligus tetap mengemukakan analisis terhadap permasalahan yang akan dikaji.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptional

#### 1. Pengertian Politik Hukum

Menurut Satjipto Rahardjo politik hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat,<sup>283</sup> sedangkan menurut Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum adalah "*legal policy*" atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>284</sup>

Hukum merupakan produk lembaga politik yang membahas mengenai orientasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak terlepas dari konfigurasi pada masa atau rezim tertentu. Konfigurasi politik pada suatu negara akan melahirkan karakter produk

hukum tertentu di negara tersebut. Pada negara yang mempunyai konfigurasi politik demokratis maka produk hukumnya akan memiliki karakter responsif/populistik. Sedangkan di dalam negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk turut aktif dalam menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi tersebut ditentukan berdasarkan mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan berkala atas dasar prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan berpolitik.<sup>285</sup>

Pada konfigurasi politik demokratis dapat dilihat hubungan antara pemerintah dengan wakil rakyat terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap kinerja pemerintah. Konfigurasi politik demokratis menciptakan produk hukum yang berkarakter responsif/populistik, yaitu produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Produk hukum berkarakter responsif ini bersifat aspiratif, artinya memuat materi-materi yang sesuai dengan kehendak masyarakat sehingga produk hukum tersebut dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil sebagian besar inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai dengan dorongan *elite* penguasa untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pemimpin negara

---

<sup>282</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenamedia Group, 2015, hal. 137.

<sup>283</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hal 35.

<sup>284</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014, hal.1.

---

<sup>285</sup> Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, *Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik*. Jakarta: PT Gramedia, 2014, hal 88.

untuk menentukan kebijaksanaan negara dan juga dominasi kekuasaan politik dilakukan oleh *elite* politik yang bersifat kekal serta adanya suatu doktrin yang membenarkan tindakan konsentrasi kekuasaan.<sup>286</sup>

## 2. Teori Energi

### a. Definisi Energi

Kata 'energi' berasal dari bahasa Yunani (*Greek*) yakni 'energia' yang dalam bahasa Inggrisnya adalah 'energy' yang berarti "power derived from physical or chemical resources to provide light and heat or to work machines".<sup>287</sup> Terjemahan sederhananya, energi merupakan daya atau kemampuan yang diperoleh atau dihasilkan dari sumber-sumber yang bersifat fisik atau kimia untuk menghasilkan: (a) cahaya, (b) panas, dan (c) gerak, seperti untuk menggerakkan mesin-mesin dan peralatan rumah tangga, dan lain-lain.

Daya atau kemampuan untuk menghasilkan cahaya dan panas merupakan karakteristik dari (energi) listrik. Energi listrik (*electric power*) saat ini selain dibutuhkan untuk menghasilkan cahaya (*light*) dan panas (*heat*), tetapi juga dapat menghidupkan atau menggerakkan berbagai jenis produk elektronik (produk atau perangkat yang menggunakan transistor, *microchip*, dan lain-lain). Bahkan tenaga (energi) listrik dapat menggerakkan atau menghidupkan mesin-mesin industri, mesin otomotif atau kendaraan bermotor, serta berbagai jenis mesin lainnya.

Energi merupakan kemampuan untuk melakukan kerja atau dapat dikatakan bahwa energi merupakan daya kerja yang tersimpan. Pengertian ini tidaklah jauh berbeda dengan ilmu fisika yaitu sebagai kemampuan

melakukan usaha (Kamajaya, 1986). Hukum kekekalan energi menyatakan bahwa energi tidak dapat diciptakan dan tidak dapat pula dimusnahkan. Energi hanya dapat diubah dari suatu bentuk ke bentuk energi yang lain. Demikian pula energi listrik yang merupakan hasil perubahan energi mekanik (gerak atau energi kinetik) menjadi energi listrik. Keberadaan energi listrik ini dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin. Adapun kegunaan energi listrik dalam kehidupan sehari-hari misalnya untuk penerangan, pemanas, motor listrik, dan lain-lain.<sup>288</sup>

Berdasarkan definisi Badan Energi Internasional AS, (*the US Energy International Agency*), "energy is the ability to do work". Energi terdiri dari berbagai bentuk yakni: (1) panas (*heat or thermal*); (2) cahaya (*light or radiant*); (3) energi gerak (*motion or kinetic*); (4) listrik (*electrical*); (5) kimia (*chemical*); (6) energi nuklir (*nuclear energy*), dan (7) gravitasi (*gravitational*).<sup>289</sup>

### b. Bentuk-Bentuk Energi

Secara umum energi dapat dikategorikan menjadi beberapa macam, yaitu:<sup>290</sup>

#### 1) Energi mekanik

Bentuk transisi dari energi mekanik adalah kerja. Energi mekanik yang tersimpan adalah energi potensial atau energi kinetik..

---

<sup>288</sup> Ahmad Wahid, et al., "Analisis kapasitas dan kebutuhan daya listrik untuk menghemat penggunaan energi listrik di Fakultas Teknik Universitas Tanjungpura", *Electrical: Telecommunications, Computers, And Electricals Engineering Journal*, Volume 2 Nomor 2, Februari 2019, hal. 1-10.

<sup>289</sup> US Energy Information Administration, *What is energy?*, dimuat dalam [https://www.eia.gov/energyexplained/index.php?page=about\\_home](https://www.eia.gov/energyexplained/index.php?page=about_home), diakses tanggal 9 September 2023.

<sup>290</sup> Astu Pudjanarsa dan Djati Nursuhud, *Mesin Konversi Energi*, Yogyakarta: C.V Andi OFFSET, 2013, hal. 32.

---

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> Oxford English Dictionary Tenth Edition, New York, USA: Published in the United States by Oxford University Press Inc, 2005, hal 139.

- 2) Energi listrik  
Energi listrik adalah energi yang berkaitan dengan akumulasi arus electron.
- 3) Energi elektromagnetik  
Energi elektromagnetik merupakan bentuk energi yang berkaitan dengan radiasi elektromagnetik.
- 4) Energi kimia  
Energi kimia merupakan energi yang keluar sebagai hasil interaksi elektron dimana dua atau lebih atom/molekul berkombinasi sehingga menjadikan hasil senyawa kimia yang stabil. Energi kimia hanya dapat terjadi dalam bentuk energi tersimpan.
- 5) Energi nuklir  
Energi nuklir adalah energi dalam bentuk tersimpan yang dapat dilepas akibat interaksi partikel dengan atau di dalam inti atom. Energi yang dihasilkan dapat digunakan untuk menghasilkan energi listrik ataupun untuk keperluan pengobatan dan lain-lain.
- 6) Energi termal (panas)  
Energi termal merupakan bentuk energi dasar, yaitu semua energi yang dapat dikonversi secara penuh menjadi energi panas.

### 3. Sumber Energi

Menurut bentuknya maka sumber energi dapat dibagi kedalam dua kelompok besar, yaitu:

#### a. Sumber Energi Primer

Sumber energi primer (*primary energy sources*) merupakan sumber energi yang terdapat langsung di alam (bumi), dapat dan mudah dijumpai dan dihasilkan oleh alam, seperti: air sungai (*hydropower*), matahari, minyak bumi, batu bara (*coal*), biomassa, angin

(*wind*), dan *peat*.<sup>291</sup> Nuklir juga termasuk ke dalam sumber energi primer yang dapat menghasilkan energi listrik sebagaimana dijelaskan di atas. Artinya sumber energi primer adalah energi yang belum diolah menjadi atau ke dalam bentuk energi lainnya.

#### b. Sumber Energi Sekunder

Sumber energi sekunder (*secondary energy sources*) merupakan energi yang dihasilkan dari sumber-sumber energi primer lainnya, contohnya bahan bakar minyak (BBM), gas alam cair (LNG), gas minyak bumi yang dicairkan (LPG), dan listrik. Selain berdasarkan sifat alaminya, macam-macam sumber energi juga dikategorikan berdasarkan ketersediaannya (*supply side*). Sebagian besar energi sekunder merupakan energi yang sudah siap pakai atau siap digunakan (energi final). Berdasarkan ketersediaannya inilah maka energi dibagi menjadi energi terbarukan dan energi tak terbarukan.

### 4. Jenis-Jenis Energi

#### a. Energi Tak Terbarukan

Sumber energi tidak terbarukan berasal dari dalam tanah berupa cairan, gas, dan padatan (*solids*). Minyak mentah digunakan untuk memproduksi minyak bumi cair seperti *gasoline*, bahan bakar diesel, dan *heating oil*. Propana dan cairan gas hidrokarbon lainnya,

---

<sup>291</sup>Peat is the surface organic layer of a soil, consisting of partially decomposed organic material (mainly plants), that has accumulated under conditions of waterlogging, lack of oxygen, acidity and nutrient deficiency. Peatlands, areas with at least a 20cm layer of peat when drained, are vast carbon stores, complex ecosystems and vital environmental 'regulators'. Peat can be used as fuel for electricity and heat generation; as a horticultural and agricultural material that improves soil or a part of compost; or as a source of chemicals and medical products such as resins or antibiotics. It is estimated that peat's carbon emissions are similar to that of other fossil fuels, particularly coal. However, it is not categorised as either a renewable or fossil fuel resource, dimuat dalam World Energy Council, <https://www.worldenergy.org/data/resources/resource/peat/>, diakses tanggal 9 September 2023.

seperti butana dan etana, ditemukan dalam gas alam dan minyak mentah.

Semua bahan bakar fosil tidak dapat diperbarui, tetapi tidak semua sumber energi tidak terbarukan adalah bahan bakar fosil. Batu bara, minyak mentah, dan gas alam semuanya dianggap sebagai bahan bakar fosil karena terbentuk dari sisa-sisa tumbuhan dan hewan yang terkubur sejak jutaan tahun lalu. Bijih uranium ditambang dan dikonversi menjadi bahan bakar yang digunakan pada pembangkit listrik tenaga nuklir. Uranium bukan bahan bakar fosil, tetapi diklasifikasikan sebagai bahan bakar yang tidak terbarukan.<sup>292</sup>

Sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui umumnya berasal dari barang tambang (minyak bumi dan batu bara) dan bahan galian (emas, perak, timah, besi, nikel dan lain-lain). Sumber energi ini banyak digunakan disegala sektor sekarang ini. Berikut adalah hasil tambang dan galian:<sup>293</sup>

- 1) Minyak Bumi. Minyak bumi berasal dari hewan (plankton) dan jasad-jasad renik yang telah mati berjuta-juta tahun. Adapun hasil minyak bumi diantaranya dipergunakan sebagai:
  - a) Avtur untuk bahan bakar pesawat terbang;
  - b) Bensin untuk bahan bakar kendaraan bermotor;
  - c) Kerosin untuk bahan baku lampu minyak;

---

<sup>292</sup> US Energy Information Administration, *Nonrenewable energy Explained*, dimuat dalam <https://www.eia.gov/energyexplained/index.php?page=nonrenewablehome>, diakses tanggal 10 September 2023.

<sup>293</sup>Edi Trinando, *Studi Kelayakan Pembangkit Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH) Di Sungai Arter Desa Hurun Kecamatan Padang Cermin Kabupaten Pesawaran Lampung*, *Mechanical: Jurnal Ilmiah Teknik Mesin*, Fakultas Teknik Universitas Lampung, Vol. 4. No.2, Bandar Lampung, 2013, hal 32.

- d) Solar untuk bahan bakar kendaraan diesel;
  - e) LNG untuk bahan bakar kompor gas;
  - f) Oli ialah bahan untuk pelumas mesin;
  - g) Vaseline ialah salep untuk bahan obat.
  - h) Parafin untuk bahan pembuat lilin; dan
  - i) Aspal untuk bahan pembuat jalan (dihasilkan di Pulau Buton);
- 2) Batubara. Batubara berasal dari tumbuhan purba yang telah mati berjuta-juta tahun yang lalu. Batubara banyak digunakan sebagai bahan bakar untuk keperluan industri dan rumah tangga.

### b. Energi Baru

Energi baru adalah energi yang dikembangkan dari hasil riset dan pengembangan teknologi yang tidak dapat dimasukkan dalam kelompok energi fosil atau energi terbarukan, contohnya seperti energi nuklir, energi plasma (magneto hidro dinamika), atau energi cell bahan bakar (*fuel cell*)<sup>294</sup>.

### c. Energi Terbarukan

Energi terbarukan merupakan energi dari sumber yang terdapat di alam. Energi terbarukan sebenarnya tidak ada habisnya dalam durasi tetapi terbatas dalam jumlah energi yang tersedia per kurun waktu.<sup>295</sup> Energi terbarukan yang dihasilkan atau terdapat di alam harus diproses terlebih dahulu melalui penggunaan teknologi untuk mengkonversi atau mentransformasi energi dimaksud, agar dapat menghasilkan energi listrik (*electricity*) atau panas (*heating*).

Energi terbarukan juga dapat diklasifikasikan ke dalam dua bentuk yakni: (a)

---

<sup>294</sup>Azhar dan Satriawan, "Implementasi Kebijakan Energi Baru dan Terbarukan dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional", *ALGJ: Administrative Law & Governance*, Jurnal Vol. 1 Edisi 4, Nov 2018, hal. 407.

<sup>295</sup> US. Energy Information Administration, *Renewable Energy Explained*, dimuat dalam [https://www.eia.gov/energyexplained/index.php.about\\_home](https://www.eia.gov/energyexplained/index.php.about_home), diakses tanggal 10 September 2023.

energi yang mudah dibakar/terbakar (*combustible renewables*), dan (b) energi yang tidak mudah dibakar/terbakar (*non-combustible renewables*). Artinya adalah bahwa energi terbarukan tidak hanya menghasilkan tenaga listrik semata, tetapi juga dapat diproses/dikonversi untuk menghasilkan panas (*heat energy*).<sup>296</sup>

Energi terbarukan yang *non-combustible* adalah termasuk energi listrik dari sumber daya air seperti Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) dan pembangkit listrik tenaga mikro hidro (PLTMH). Sedangkan gelombang atau arus laut (*tide*) juga termasuk salah satu energi terbarukan yang *non-combustible*, di samping *geothermal*, angin<sup>297</sup>, dan matahari (*solar cell*)<sup>298</sup>. Energi terbarukan yang mudah dibakar/terbakar adalah seperti *biofuels* dan *renewable municipal waste*. *Biofuel* sendiri dapat dihasilkan dari sumber energi biomassa. Jenis energi terbarukan antara lain meliputi:

### 1) Energi Angin

Angin adalah udara yang bergerak yang diakibatkan oleh rotasi bumi dan juga karena adanya perbedaan tekanan udara disekitarnya. Angin bergerak dari tempat bertekanan udara tinggi ke bertekanan udara rendah. Pemanasan oleh matahari maka udara memuai.

### 2) Energi Matahari

Energi surya adalah energi yang dihasilkan oleh cahaya matahari yang dapat diubah menjadi energi panas atau energi listrik. Proses pengubahan energi ini bukan saja bebas dari pencemaran, bahkan dapat diperoleh secara gratis dan terus-menerus. Hal ini dapat dipahami, Karena jumlah energi surya pada planet bumi adalah sebesar 170 triliun kW. Dari jumlah I ini sebanyak 30%

dipantulkan ke ruang angkasa, 47% diubah menjadi panas pada suhu rendah dan dipancarkan lagi ke ruang angkasa dan 23% adalah untuk energi peresapan atau penguapan pada kisaran alam tumbuh-tumbuhan. Kurang dari 5% ditampilkan dalam bentuk energi kinetik dari angin dan gelombang dan juga pada penguapan fotosintesis dari tanaman.<sup>299</sup>

Sistem pembangkit listrik tenaga surya mempunyai banyak kelebihan jika dibandingkan dengan sistem pembangkit listrik dengan energi lain seperti hidrolistrik, nuklir dan batubara. Pembangkit listrik energi surya dapat dibangun di kawasan-kawasan yang berdekatan dengan pengguna, tidak seperti pembangkit listrik energi hidrolistrik yang harus dibangun di sungai-sungai yang mempunyai aliran yang deras dan mencukupi. Pembangkit listrik energi surya juga tidak mempunyai efek pencemaran alam sekitar seperti halnya pembangkit energi nuklir dan batubara.<sup>300</sup>

### 3) Energi Air

Air adalah sumber energi yang dapat didaur ulang yang dijadikan tenaga air (*hydropower energy*). Energi listrik juga dapat dihasilkan dari terjunan air. Pembangkit listrik tenaga air atau biasa disebut PLTA, adalah salah satu pembangkit yang sudah banyak digunakan di dunia, terutama negara yang memiliki potensi air yang melimpah seperti Indonesia. Itu disebabkan kondisi topografi Indonesia bergunung dan berbukit serta dialiri oleh banyak sungai dan daerah daerah tertentu mempunyai danau/waduk yang cukup potensial sebagai sumber energi air. PLTA adalah salah satu teknologi yang sudah

---

<sup>296</sup>Ibid.

<sup>297</sup>Ibid.

<sup>298</sup>Ibid.

---

<sup>299</sup>Astu Pudjanarsa dan Djati Nursuhud, *Mesin Konversi Energi*, Yogyakarta: C.V Andi Offset, 2013, hal.19.

<sup>300</sup> Supranto, S.U, *Teknologi Tenaga Surya*, Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2015, hal 21.

terbukti (*proven*), tidak merusak lingkungan dan menunjang diversifikasi energi dengan memanfaatkan energi terbarukan.

Saat ini PLTA di Indonesia sudah cukup banyak dan yang terbesar adalah PLTA Cirata di Kecamatan Tegal Waru, Kabupaten Purwakarta Jawa Barat, dengan kapasitas terpasang 1.008 Mega Watt (MW). Sedangkan PLTA terbesar kedua adalah PLTA Sigura-gura Sumatera Utara yang memiliki kapasitas terpasang 209 MW. PLTA ketiga terbesar adalah PLTA Jatiluhur Kabupaten Purwakarta dengan kapasitas terpasang 187 MW.<sup>301</sup>

Selain PLTA, energi mikrohidro Pembangkit Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH) yang mempunyai kapasitas 200-5.000 kW potensinya adalah 458,75 MW, sangat layak dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik di daerah pedesaan di pedalaman yang terpencil ataupun pedesaan di pulau-pulau kecil dengan daerah aliran sungai yang sempit. Biaya investasi untuk pengembangan pembangkit listrik mikrohidro relatif lebih murah dibandingkan dengan biaya investasi PLTA. Hal ini disebabkan adanya penyederhanaan standar konstruksi yang disesuaikan dengan kondisi pedesaan. Biaya investasi PLTMH adalah lebih kurang 2.000 dollar/kW, sedangkan biaya energi dengan kapasitas pembangkit 20 kW (rata-rata yang dipakai di desa) adalah Rp 194/ kWh.<sup>302</sup>

#### 4) Energi Biomassa

Energi biomassa (*biomass energy*) adalah jenis bahan bakar yang dibuat dengan mengkonversi bahan-bahan biologis seperti

tanaman dan produk-produk pertanian/perkebunan. Untuk mengubah menjadi bahan bakar, maka energi biomassa tersebut umumnya menggunakan teknologi gasifikasi (*Gasifikasi Fluidized Bed*), yaitu suatu proses perubahan bahan bakar padat secara termokimia menjadi gas (cair).<sup>303</sup> Energi biomassa dapat diperoleh dari sumber-sumber seperti kayu, produk-produk pertanian/perkebunan, limbah kayu dan limbah dari produk pertanian/perkebunan, sampah rumah tangga, dan kotoran hewan/ternak.

Biomassa bisa diubah menjadi listrik atau panas dengan proses teknologi yang sudah mapan. Selain biomassa seperti kayu, dari kegiatan industri pengolahan hutan, pertanian dan perkebunan, limbah biomassa yang sangat besar jumlahnya pada saat ini juga belum dimanfaatkan dengan baik. *Municipal solid waste (MSW)* di kota besar merupakan limbah kota yang utamanya adalah berupa biomassa, menjadi masalah yang serius karena mengganggu lingkungan adalah potensi energi yang bisa dimanfaatkan dengan baik. Limbah biomassa padat dari sektor kehutanan, pertanian, dan perkebunan adalah limbah pertama yang paling berpotensi dibandingkan misalnya limbah padi, jagung, ubi kayu, kelapa, kelapa sawit dan tebu. Besarnya potensi limbah biomassa padat di seluruh Indonesia adalah 49.807,43 MW. Dengan pemutakhiran teknologi budidaya tanaman, dimungkinkan pengembangan hutan energi untuk pengadaan biomassa sesuai dengan kebutuhan dalam jumlah yang banyak dan berkelanjutan. Selain limbah biomassa padat,

---

<sup>301</sup>Muhamad Idris, *Melihat Lebih Dekat PLTA Terbesar di Indonesia yang Dibangun di Perut Bumi*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/energi/d-3044074/melihat-lebih-dekat-plta-terbesar-di-indonesia-yang-dibangun-di-perut-bumi/komentar>, diakses tanggal 10 September 2023.

<sup>302</sup> Abubakar Lubis, *Energi Terbarukan Dalam Pembangunan Berkelanjutan*, dimuat dalam <http://kelair.bppt.go.id/Jtl/2007/vol8-2/10energi.pdf>, diakses tanggal 10 September 2023.

---

<sup>303</sup> Humas BRIN, BPPT dan Jepang Temukan Pemanfaatan Teknologi Energi Biomassa Bahan Bakar Cair dan Gas, dimuat dalam <https://www.bppt.go.id/teknologi-informasi-energi-dan-material/2554-bppt-dan-jepang-temukan-teknologi-pemanfaatan-energi-biomassa-bahan-bakar-cair-dan-gas>, diakses tanggal 11 September 2023.

energi biogas bisa dihasilkan dari limbah kotoran hewan, misalnya kotoran sapi, kerbau, kuda, dan babi juga dijumpai di seluruh provinsi Indonesia dengan kuantitas yang berbeda-beda. Pemanfaatan energi biomassa dan biogas di seluruh Indonesia sekitar 167,7 MW yang berasal dari limbah tebu dan biogas sebesar 9,26 MW yang dihasilkan dari proses gasifikasi. Biaya investasi biomassa adalah berkisar 900 dollar/kW sampai 1.400 dollar/kW dan biaya energinya adalah Rp 75/kW-Rp 250/kW.<sup>304</sup>

##### 5) Energi Panas Bumi (*geothermal energy*)

Energi panas bumi adalah energi panas yang tersimpan dalam batuan di bawah permukaan bumi dan fluida yang terkandung di dalamnya. Energi panas bumi merupakan energi terrestrial yang berlimpah adanya dan dapat dimanfaatkan sebagai pembangkit listrik tenaga panas bumi. Energi panas bumi dimanfaatkan pertama kali untuk pembangkit listrik di Lardello, Italia sejak tahun 1913 dan di New Zealand sejak tahun 1958. Pemanfaatan energi panas bumi untuk sektor nonlistrik (*direct use*) telah berlangsung di negara Islandia (Eropa) khususnya pada tahun 1973 dan 1979. Hal ini memacu negara-negara lain termasuk Amerika Serikat, untuk mengurangi ketergantungan mereka pada minyak dan gas bumi dengan cara memanfaatkan energi panas bumi.<sup>305</sup>

Saat ini energi panas bumi telah dimanfaatkan untuk pembangkit listrik di 24 negara, termasuk Indonesia dengan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi

---

<sup>304</sup> Abubakar Lubis, *Energi Terbarukan Dalam Pembangunan Berkelanjutan*, dimuat dalam <http://kelair.bppt.go.id/Jtl/2007/vol8-2/10energi.pdf>, diakses tanggal 11 September 2023.

<sup>305</sup> Gheothermal Master Program, *Energi Panas Bumi*, dalam [http://geothermal.itb.ac.id/sites/default/files/public/Sekilas\\_tentang\\_Panas\\_Bumi.pdf](http://geothermal.itb.ac.id/sites/default/files/public/Sekilas_tentang_Panas_Bumi.pdf), diakses tanggal 22 September 2023.

(PLTP). Di samping itu, fluida panas bumi juga dimanfaatkan untuk sektor nonlistrik di 72 negara antara lain untuk pemanasan ruangan, pemanasan air, pemanasan rumah kaca, pengeringan hasil produk pertanian, pemanasan tanah, pengeringan kayu, dan lain-lain.<sup>306</sup>

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki energi panas bumi terbanyak. Saat ini telah teridentifikasi 217 lokasi sumber panas bumi Indonesia dengan potensi mencapai sekitar 28.112 Mwe. Dengan adanya potensi panas bumi terbanyak, Indonesia berusaha untuk menjadikan energi panas bumi sebagai salah satu energi alternatif yang dapat menggantikan minyak bumi dan batu bara. Panas bumi di Indonesia mudah didapat secara kontinu dalam jumlah besar, tidak terpengaruh cuaca, dan jauh lebih murah biaya produksinya daripada 2 minyak bumi atau batu bara. Berdasarkan data Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Republik Indonesia, Indonesia memiliki potensi energi panas bumi sebesar 27.000 MW yang tersebar di 217 lokasi atau mencapai 40% dari cadangan panas bumi dunia. Namun, hanya sekitar kurang dari 4% yang baru dimanfaatkan.<sup>307</sup>

Sistem panas bumi di Indonesia pada umumnya merupakan sistem *hidrothermal* yang mempunyai temperatur tinggi (>225°C). Hanya beberapa sistem panas bumi di Indonesia yang mempunyai temperatur sedang (150-225°C). Pada dasarnya, sistem panas bumi jenis *hidrothermal* terbentuk dari hasil perpindahan panas dari suatu sumber panas ke sekelilingnya yang terjadi secara konduksi dan secara konveksi. Perpindahan panas secara konduksi terjadi melalui batuan, sedangkan perpindahan panas secara konveksi terjadi

---

<sup>306</sup>*Ibid.*

<sup>307</sup>*Ibid.*

karena adanya kontak antara air dengan suatu sumber panas tersebut. Perpindahan panas secara konveksi pada dasarnya terjadi karena gaya apung (*bouyancy*). Air karena gaya gravitasi selalu mempunyai kecenderungan untuk bergerak ke bawah. Tetapi apabila air tersebut kontak dengan suatu sumber panas, maka akan terjadi perpindahan panas sehingga temperatur air menjadi lebih tinggi dan air menjadi lebih ringan. Keadaan ini menyebabkan air yang lebih panas bergerak ke atas dan air yang lebih dingin bergerak turun ke bawah, sehingga terjadi sirkulasi air atau arus konveksi.<sup>308</sup>

Adanya sistem *hydrothermal* di bawah permukaan bumi sering kali ditunjukkan oleh adanya manifestasi panas bumi di permukaan (*geothermal surface manifestation*), seperti mata air panas, kubangan lumpur panas (*mud pools*), geiser, dan manifestasi panas bumi lainnya. Manifestasi panas bumi di permukaan diperkirakan terjadi karena adanya perambatan panas dari bawah permukaan. Bisa juga terjadi karena adanya rekahan-rekahan yang memungkinkan fluida panas bumi (uap panas dan air panas) mengalir ke permukaan bumi. Hal inilah yang menjadi sumber energi listrik dari panas bumi.<sup>309</sup>

PLTP pada prinsipnya sama seperti Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU), hanya pada PLTU dibuat di permukaan menggunakan *boiler*, sedangkan pada PLTP uap berasal dari reservoir panas bumi. Apabila fluida di kepala sumur menghasilkan berupa fasa uap (*steam*), maka uap tersebut dapat dialirkan langsung ke turbin, dan kemudian turbin akan mengubah energi panas bumi menjadi energi gerak (energi kinetik) yang

akan memutar generator sehingga menghasilkan energi listrik.<sup>310</sup>

## B. Analisis

### 1. Politik Hukum Dan Kebijakan Energi Baru Dan Terbarukan

Politik hukum yang dimaksud dalam tulisan ini adalah arah kebijakan pemerintah atau negara mengenai arah pengaturan hukum dalam rangka mewujudkan energi bersih melalui pemanfaatan energi baru dan terbarukan, yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi objek dalam tulisan ini sebagai berikut:

#### a. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi

Politik hukum kebijakan EBT dalam menuju transisi energi bersih, secara umum dapat merujuk pada UU tentang Energi. UU tentang Energi ini dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan utama yang mencerminkan politik hukum energi bersih melalui pemanfaatan EBT. Mengapa utama, karena dalam konsiderans menimbang UU tersebut, memuat masalah umum sumber daya energi di Indonesia baik dari aspek filosofis, yuridis maupun sosiologis. Hal ini menunjukkan bahwa politik hukum Kedaulatan Energi secara umum (pada tingkat nasional) tertuang dalam UU ini. Dengan demikian UU tentang Energi dapat dijadikan rujukan (mempunyai fungsi payung) bagi peraturan perundang-undangan lain yang akan mengatur terkait dengan sumber daya Energi.

Dalam konsiderans menimbang dan penjelasan umum dari UU ini terkandung makna bahwa “peranan energi sangat penting bagi peningkatan kegiatan ekonomi dan ketahanan nasional”, oleh karenanya, pengelolaan sumber daya energi harus

---

<sup>308</sup>*Ibid.*

<sup>309</sup>*Ibid.*

---

<sup>310</sup>*Ibid.*

dilaksanakan secara berkeadilan, berkelanjutan, rasional, optimal dan terpadu. Selain itu juga ditegaskan bahwa cadangan sumber daya energi tidak terbarukan terbatas jumlahnya maka perlu diadakan kegiatan penganeekaragaman sumber daya energi agar ketersediaan energi terjamin bagi generasi yang akan datang.

Materi pokok yang diatur dalam UU ini diarahkan untuk mengatur masalah:

1. penguasaan sumber daya energi;
2. cadangan penyangga energi guna menjamin ketahanan energi nasional;
3. penanggulangan keadaan krisis dan darurat energi, serta harga energi;
4. kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pemanfaatan, penyediaan dan peningkatan energi baru dan energi terbarukan, sesuai dengan kewenangannya;
5. kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengaturan di bidang energi;
6. kebijakan energi nasional, rencana umum energi nasional, dan pembentukan dewan energi nasional;
7. hak dan peran masyarakat dalam pengelolaan energi;
8. pembinaan dan pengawasan kegiatan pengelolaan energi; dan
9. penelitian dan pengembangan, yang diarahkan terutama untuk pengembangan EBT dalam menunjang pengembangan industri energi nasional yang mandiri.

Dalam Penjelasan Umum UU ini termaktub pula politik hukum kedaulatan energi, yang diarahkan pada penyediaan, pemanfaatan dan pengusaha sumber daya energi dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat, dan harus selaras, serasi, serta seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang KEN

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang KEN merupakan landasan kebijakan pemerintah Indonesia terkait pengelolaan energi dengan prinsip berkeadilan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan. KEN terdiri dari kebijakan utama yang meliputi ketersediaan dan pemanfaatan energi nasional, prioritas pengembangan energi, dan kebijakan pendukung yang meliputi konservasi energi dan sumber daya energi, diversifikasi energi, lingkungan hidup, kelembagaan dan pendanaan, serta infrastruktur dan akses masyarakat terhadap energi.

Sebagai tindak lanjut dari KEN, pemerintah menetapkan RUEN melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 22 Tahun 2017, yang merupakan penjabaran dan rencana pelaksanaan KEN bersifat lintas sektor untuk mencapai sasaran dari KEN. Sasaran utama RUEN adalah agar sumber energi dan/atau sumber daya energi digunakan untuk modal pembangunan guna kemakmuran rakyat, dengan cara mengoptimalkan pemanfaatannya bagi pembangunan ekonomi nasional, penciptaan nilai tambah di dalam negeri dan penyerapan tenaga kerja.

Dalam KEN 2010-2050 terdapat 9 (sembilan) kebijakan yang menjadi acuan bagi pemerintah dalam pemanfaatan energi dalam negeri, yaitu: 1. mngubah paradigma sumber daya energi sebagai komoditas menjadi modal pembangunan nasional; 2. meningkatkan efisiensi, konservasi, dan pelestarian lingkungan hidup dalam pengelolaan energi; 3. meningkatkan pangsa sumber daya energi baru dan terbarukan (EBT); 4. meningkatkan cadangan terbukti energi fosil dan mengurangi pangasanya dalam bauran energi nasional; 5. meningkatkan pengelolaan energi secara mandiri, penciptaan lapangan kerja, kemampuan penelitian, pengembangan

penerapan (litbang RAP), dan peran industri dan jasa energi dalam negeri; 6. pemeratakan akses terhadap energi minyak dan gas bumi dan listrik bagi masyarakat kota dan desa; 7. mengamankan pasokan energi, khususnya listrik dan minyak dan gas bumi untuk jangka pendek, menengah, dan panjang; 8. mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya energi dalam pembangunan ekonomi nasional; 9. menetapkan dan mengamankan cadangan penyangga energi nasional.

Untuk mengimplementasikan KEN khususnya terkait EBT, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang KEN, pemerintah menyiapkan sejumlah strategi dan langkah-langkah, sebagai berikut:<sup>311</sup> a. menetapkan sasaran tercapainya bauran energi primer, dengan target pada tahun 2025 peran energi baru dan energi Terbarukan paling sedikit 23% (dua puluh tiga persen) dan pada tahun 2050 paling sedikit 31% (tiga puluh satu persen) sepanjang keekonomiannya terpenuhi; b. mengoptimalkan penyediaan dan pemanfaatan EBT, dengan cara meningkatkan eksplorasi sumber daya, potensi dan/atau cadangan energi dari jenis EBT, melakukan percepatan penyediaan dan pemanfaatan berbagai jenis sumber EBT seperti energi sinar matahari, energi aliran dan terjunan air, energi panas bumi, energi gerakan dan perbedaan suhu lapisan laut, energi angin, bahan bakar nabati, dan limbah sampah yang diarahkan untuk memenuhi sumber energi listrik industri, rumah tangga, dan transportasi, serta melakukan percepatan penyediaan infrastruktur pendukung EBT. c. pengembangan EBT berbasis riset, dengan cara menyiapkan dan meningkatkan kemampuan sumber daya manusia dalam penguasaan dan penerapan teknologi EBT

---

<sup>311</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.

dalam negeri melalui penelitian, pengembangan, dan penerapan teknologi energi.

Mendorong terciptanya iklim pemanfaatan dan keberpihakan terhadap hasil penelitian, pengembangan, dan penerapan teknologi energi nasional. yang diarahkan untuk mendukung industri energi nasional, dan juga memfasilitasi dan menyiapkan dana kegiatan penelitian, pengembangan dan penerapan teknologi energi sampai kepada tahap komersial, serta meningkatkan kerja sama dan koordinasi antarlembaga penelitian, universitas, industri, pemegang kebijakan, dan komunitas dalam rangka mempercepat penguasaan dan pemanfaatan Energi.

Kebijakan dalam negeri saat ini juga dinilai belum kondusif oleh para investor sehingga mereka kurang berminat untuk berinvestasi di sektor energi terbarukan, misalnya minimnya insentif untuk pengembang dan dinamika perubahan kebijakan yang berubah-ubah. Bagi investor, kepastian kebijakan adalah faktor penting untuk mendapatkan pendanaan bank dan juga perlindungan bisnis dalam jangka panjang.<sup>312</sup>

Tantangan terkait energi terbarukan adalah sifat beberapa sumber energi terbarukan yang *intermittent* (tidak kontinyu) dan tidak dapat ditransportasikan sehingga harus dibangkitkan di lokasi setempat. Hal ini sebenarnya justru baik untuk melistriki lokasi yang sulit dijangkau jaringan seperti daerah perdesaan. Namun begitu, Pemerintah tetap berupaya keras untuk mengejar target pemanfaatan energi terbarukan sebesar 23% di tahun 2025, pemerintah saat ini menggenjot pengembangan pembangunan

---

<sup>312</sup> Muhammad Azhar dan Dendy Adam, *Implementasi Kebijakan Energi Baru dan Energi Terbarukan Dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional*, ALGJ: Jurnal *Administrative Law and Governance*, Vol.1 No.4, 2018, hal.123.

pembangkit listrik dari tenaga energi terbarukan.<sup>313</sup>

c. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mencapai target bauran energi adalah dengan mendorong peningkatan investasi dalam pengembangan pembangkit listrik dari sumber energi terbarukan, melalui Peraturan Presiden tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan dalam Penyediaan Tenaga Listrik.

Bahwa dalam upaya meningkatkan proporsi energi terbarukan dalam bauran energi listrik, Pemerintah melalui Perpres memandatkan pemangku kepentingan untuk melakukan percepatan pengakhiran operasi PLTU. Substansi yang ada dalam Perpres tersebut mencakup mengenai:

#### 1. Percepatan pengakhiran operasi PLTU

Secara khusus, substansi mandat percepatan pengakhiran operasi PLTU termuat dalam Pasal 3 ayat (1) hingga ayat (11). Substansi pokok regulasi mengatur kewajiban PT. Perusahaan Listrik Negara (PLN) (Persero) untuk melakukan percepatan pengakhiran waktu operasi PLTU milik sendiri maupun kontrak Perjanjian Jual Beli Listrik (PJBL) PLTU yang dikembangkan oleh PPL berdasarkan peta jalan yang disusun oleh Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM).

Dalam hal pelaksanaan percepatan pengakhiran waktu operasi PLTU memerlukan penggantian energi listrik, dapat digantikan dengan pembangkit energi

terbarukan dengan mempertimbangkan kondisi penyediaan (*supply*) dan permintaan (*demand*) listrik. PT PLN juga dilarang melakukan pengembangan PLTU baru kecuali PLTU dalam Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) yang telah ditetapkan sebelum berlakunya peraturan presiden.

#### 2. Harga pembelian tenaga listrik dari pembangkit energi terbarukan

Harga pembelian dan skema pembelian tenaga listrik diatur dalam Pasal 5 hingga Pasal 20 Perpres. Harga pembelian listrik dan pembangkit energi terbarukan dilakukan dengan skema negosiasi dengan Harga Patokan Tertinggi (HPT) yang ditetapkan dalam Lampiran sebagai batas atas dan harga kesepakatan. HPT ditetapkan dengan gradasi mempertimbangkan tiap jenis energi terbarukan, kapasitas pembangkit, dan faktor lokasi (berkisar  $F=1$  s.d  $F=1.5$ ). HPT berlaku menggantikan persetujuan Menteri ESDM dan acuan Biaya Pokok Penyediaan (BPP) listrik dalam proses pembelian tenaga listrik sebagai batas atas negosiasi (berdasarkan mekanisme *existing* yang diatur dalam Permen ESDM No 50 Tahun 2017 dan perubahannya).

Mekanisme pembelian menggunakan HPT berlaku bagi semua jenis pembangkit energi terbarukan kecuali PLTA peaker, Pembangkit Listrik Tenaga Bahan Bakar Nabati (PLT BBN), PLT energi laut (menggunakan harga kesepakatan). Evaluasi harga dilakukan Menteri ESDM setiap tahun mempertimbangkan rata-rata kontrak PLN terbaru, ketentuan perubahan harga ditetapkan dalam Permen ESDM.

#### 3. Dukungan pemerintah

Dukungan pemerintah dalam pengembangan pembangkit tenaga listrik yang memanfaatkan sumber energi terbarukan diberikan instansi sesuai dengan

---

<sup>313</sup> Insan Firdaus, *Dukungan Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mengakselerasi Aktivitas Riset Energi Baru Terbarukan Di Indonesia*, Jurnal Recht Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 11 Nomor 3, Desember 2022, hal.413-420.

kewenangannya, yang secara detail dijelaskan dalam Pasal 23 hingga Pasal 28.

- Menteri Keuangan memberikan dukungan fiskal dan non fiskal.
- Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), dan Kepala Badan Koordinasi dan Penanaman Modal (BKPM) menetapkan kemudahan perijinan di kewenangannya, prioritas pemanfaatan energi terbarukan dalam perencanaan tata ruang nasional, dan keringanan biaya dalam rangka pengembangan energi terbarukan.
- Pemerintah Daerah memberikan kemudahan perizinan, insentif, dan jaminan ketersediaan lahan sesuai dengan peruntukannya berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- Menteri Perindustrian memberi dukungan kepada badan usaha dengan memprioritaskan menggunakan produk dalam negeri.
- Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memberikan dukungan berupa penetapan target pemanfaatan energi terbarukan dalam indikator kinerja PLN.
- Dalam rangka pembelian tenaga listrik yang bersumber dari energi terbarukan, pemerintah berkewajiban untuk memberikan kompensasi atas semua biaya yang sudah dikeluarkan oleh PLN akibat peningkatan biaya pokok pembangkit tenaga listrik PLN

#### 4. Peraturan peralihan

Secara umum dalam aturan peralihan, setiap PJBL dan PJBU yang telah mendapatkan persetujuan harga tetap mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum Peraturan Presiden ini. Sedangkan PJBL dan PJBU yang belum

mendapatkan persetujuan harga maka harga pembelian tenaga listrik yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Secara umum permasalahan terkait regulasi antara lain 1) Terlalu banyaknya regulasi (*Hyperregulation*), 2) Saling bertentangan (*Conflicting*), 3) Tumpang tindih (*Overlapping*), 4) Multi tafsir (*Multi Interpretation*), 5) Tidak taat asas (*Inconsistency*), 6) Tidak efektif. 7) Menciptakan beban yang tidak perlu (*Unnecessary Burden*), 8) Menciptakan Ekonomi Biaya Tinggi (*High-Cost Economy*).<sup>314</sup> Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka diperlukan dengan penataan kerangka regulasi. Kerangka Regulasi merupakan sinergi proses perencanaan pembentukan regulasi dalam rangka memfasilitasi, mendorong, dan mengatur perilaku masyarakat dan penyelenggara negara dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Selain itu, kerangka regulasi juga merupakan salah satu *delivery mechanism* yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan dan program yang telah direncanakan dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional.<sup>315</sup>

sejatinya Pemerintah Indonesia telah memiliki politik hukum dan komitmen yang mengarah pada transisi energi. Hal ini tercermin dalam kebijakan energi nasionalnya yang berbentuk peraturan perundang-undangan, dimana di dalamnya mencantumkan target bauran EBT yang ingin dicapai pada masa tertentu, dalam hal ini 2050. Namun, kebijakan-kebijakan tersebut

---

<sup>314</sup>Arfan Faiz Muhlizi, "Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional", Jurnal Recht Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 6, No. 3, 2017, hal.349-367.

<sup>315</sup>Petunjuk Pelaksanaan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 1 /Juklak/M.PPN/08/2019 tentang Penyusunan Kerangka Regulasi Dalam Rencana Kerja Pemerintah.

tidak konsisten baik dalam tataran norma maupun implementasi. Kebijakan energi di Indonesia masih bergantung pada batu bara. Sehingga, tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa inkonsistensi upaya transisi energi menggerogoti politik hukum yang dibangun oleh regulasi energi nasional. Ketiga kebijakan tersebut belum konsisten dan kurang ambisius dalam mewujudkan transisi energi.

Hingga saat ini, Indonesia belum memiliki undang-undang yang secara spesifik dapat menjadi payung dari semua regulasi energi terbarukan yang sudah ada, tidak mencakup energi baru. Pada dasarnya Energi Baru dan Energi Terbarukan memiliki definisi yang berbeda.

Berdasarkan Undang-undang Energi Pasal 1 angka 4, sumber energi baru diartikan sebagai berikut: Sumber energi baru adalah sumber energi yang dapat dihasilkan oleh teknologi baru baik yang berasal dari sumber energi terbarukan maupun sumber energi tak terbarukan, antara lain nuklir, hidrogen, gas metana batu bara (*coal bed methane*), batu bara tercairkan (*liquified coal*), dan batu bara tergaskan (*gasified coal*). Sedangkan yang dimaksud dengan sumber energi terbarukan menurut Undang-undang Energi Pasal 1 angka 6 adalah: Sumber energi terbarukan adalah sumber energi yang dihasilkan dari sumber daya energi yang berkelanjutan jika dikelola dengan baik, antara lain panas bumi, angin, bioenergi, sinar matahari, aliran dan terjunan air, serta gerakan dan perbedaan suhu lapisan laut. Undang-undang energi terbarukan sekiranya dapat terintegrasi dalam sebuah regulasi yang memayungi peran energi terbarukan yang saat ini diuraikan dalam peraturan-peraturan yang sudah ada. Selain itu, dengan adanya Undang-undang yang fokus pada energi terbarukan, diharapkan dapat mengatasi kesenjangan antara kebijakan dan regulasi yang ada di Indonesia, serta

mendukung pencapaian energi terbarukan dalam target bauran energi nasional.

Regulasi energi terbarukan yang terintegrasi dan komprehensif terbukti mampu mengoptimalkan proses pengembangan energi terbarukan di beberapa negara lain, sebagai contoh negara-negara di kawasan Asia Pasifik, diantaranya adalah Australia (sejak 2000), Jepang (2003), Cina (2006), Sri Lanka (2007), Mongolia (2007), Filipina (2008), Korea Selatan (2010), Pakistan (2010), dan Malaysia (2011).

## 2. Arah Pengaturan RUU Energi Baru Dan Terbarukan

Pemerintah melalui Kementerian ESDM, dan sebagai koordinator yaitu Direktorat Jenderal Energi Baru, Terbarukan, dan Konservasi Energi (EBTKE) saat ini secara intensif melakukan pembahasan dan penyusunan RUU tentang Energi Baru dan Energi Terbarukan. RUU ini merupakan inisiatif DPR dan masuk dalam prioritas Program Legislasi Nasional 2022 melalui Keputusan DPR RI Nomor 8/DPR RI/II/2021-2022.<sup>316</sup> Regulasi ini diharapkan menjadi regulasi yang komprehensif untuk menciptakan iklim pengembangan EBET yang berkelanjutan dan adil sehingga manfaatnya bisa dirasakan oleh semua kalangan masyarakat.

RUU EBET terdiri dari 14 Bab dan 62 Pasal. Secara umum, RUU ini memuat materi pokok yang disusun secara sistematis, yaitu asas dan tujuan, penguasaan, masa transisi dan peta jalan, sumber EBT, perizinan dan pengusahaan EBT, penyediaan, pemanfaatan, pengelolaan lingkungan serta keselamatan dan

---

<sup>316</sup>Badan Legislasi DPR, *SK Prolegnas*, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-SK-PROLEGNAS-RUU-PRIORITAS-TAHUN-2022-1642658467.pdf>, diakses tanggal 12 September 2023.

kesehatan kerja, penelitian dan pengembangan, harga EBT, insentif, dana energi terbarukan, pembinaan dan pengawasan, sanksi, dan partisipasi masyarakat.

Dalam pengaturan penguasaan, energi baru dan energi terbarukan sebagai sumber daya alam strategis yang terkandung di dalam wilayah Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara. Penguasaan EBET oleh negara. Penguasaan dilaksanakan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan. Dalam pengusahaan EBET terdapat kewajiban bagi badan usaha memiliki Perizinan Berusaha yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini diatur juga mengenai peruntukkan dari pengusahaan EBET, yaitu untuk pembangkitan tenaga listrik, mendukung kegiatan industri, transportasi, dan/atau kegiatan terkait lainnya. Dalam penyediaan EBET, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengutamakan penyediaan EBET untuk memenuhi kebutuhan Energi dalam negeri dan wajib menjaga Sumber EBET secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam pengaturan pemanfaatan, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melakukan pemanfaatan EBET dengan mengoptimalkan dan mengutamakan seluruh potensi Sumber EBT setempat secara berkelanjutan, mempertimbangkan aspek teknologi, sosial, konservasi, dan lingkungan, serta memprioritaskan pemenuhan kebutuhan masyarakat dan peningkatan kegiatan ekonomi di daerah penghasil Sumber EBET.

Dalam undang-undang ini terdapat pengaturan mengenai pengelolaan lingkungan hidup serta keselamatan dan kesehatan kerja, yaitu kewajiban badan usaha yang menyelenggarakan EBET untuk menjamin

standar dan mutu pengelolaan lingkungan hidup serta keselamatan dan kesehatan kerja. Selain itu, pengaturan di atas juga mencakup pengaturan mengenai harga EBET yang ditetapkan berdasarkan nilai keekonomian berkeadilan dengan mempertimbangkan tingkat pengembalian yang wajar bagi badan usaha. Pengaturan lainnya, yaitu mengenai insentif kepada badan usaha yang mengusahakan EBT dan badan usaha di bidang tenaga listrik yang menggunakan Energi tidak terbarukan yang memenuhi standar portofolio energi terbarukan. Insentif yang diberikan berupa insentif fiskal dan/atau insentif nonfiskal untuk jangka waktu tertentu. Pengaturan lainnya dalam undang-undang yaitu dana EBET yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, pungutan ekspor energi tak terbarukan, dana perdagangan karbon, dana sertifikat Energi Terbarukan, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan mengenai pembinaan dan pengawasan mencakup tugas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya untuk melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan EBET. Selain itu terdapat pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan EBET serta terdapat pula sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh badan usaha dalam penyelenggaraan EBET.

Meski latar belakang dan inisiatif diciptakannya RUU EBET dinilai cukup baik, draf RUU EBET masih memiliki beberapa problematika. *Pertama*, dimasukkannya energi baru sebagai salah satu sumber energi di RUU EBET berpotensi menghambat transisi energi sejati di Indonesia, justru akan melanggengkan kecanduan negara akan energi kotor batu

bara. *Kedua*, penggunaan energi nuklir menjadi energi baru membuat tujuan transisi energi terganggu dan membawa dampak buruk bagi lingkungan dan ekonomi. *Ketiga*, penggunaan sampah untuk menghasilkan energi bukanlah langkah yang bijak karena sampah bukan energi yang terbarukan dan proses pengolahan sampah untuk menghasilkan tenaga listrik menciptakan lebih banyak polutan yang berbahaya bagi lingkungan dan kesehatan manusia dibandingkan dengan pembangkit listrik tenaga batubara, gas bumi, atau minyak bumi. *Keempat*, terdapat kontradiksi yang cukup jauh terhadap harga batu bara sehingga menciptakan *unlevel playing field* dan pandangan bahwa PLTU merupakan pembangkit listrik yang murah. Pandangan tersebut juga akan berakibat pada penghambatan dekarbonisasi.

Tidak hanya mengenai permasalahan EBET, secara substansial RUU EBET memiliki segudang permasalahan hukum. Dalam RUU EBET, timbul permasalahan penguasaan sumber daya alam dan kelembagaan yang disebabkan oleh kecilnya kuasa pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan prinsip hukum lingkungan. Selain itu, terjadi tumpang tindih hukum antara RUU EBET dengan hukum-hukum yang mengatur hal serupa sebelumnya, yakni UU tentang Energi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997 Tentang Ketenaganukliran.

Pengaturan EBET saat ini telah diatur dalam peraturan perundang-undangan namun peraturan perundang-undangan tersebut masih tersebar dalam beberapa peraturan yang belum saling menguatkan dan sering mengalami perubahan sehingga peraturan perundang-undangan tersebut belum dapat menjadi landasan hukum yang kuat,

komprehensif, dan menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu, pengaturan secara khusus dan komprehensif dalam undang-undang secara tersendiri sangat dibutuhkan dan sekaligus menjadi acuan terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Politik hukum kebijakan EBT dalam rangka menuju transisi energi bersih, secara umum dapat merujuk pada *Pertama*, UU tentang Energi. Dalam UU ini dinyatakan bahwa pengelolaan sumber daya energi harus dilaksanakan secara berkeadilan, berkelanjutan, rasional, optimal, dan terpadu. Selain itu juga ditegaskan bahwa cadangan sumber daya energi tidak terbarukan terbatas jumlahnya maka perlu diadakan kegiatan penganeekaragaman sumber daya energi agar ketersediaan energi terjamin bagi generasi yang akan datang. *Kedua*, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang KEN dalam PP ini mengatur kebijakan energi nasional yang terdiri dari kebijakan utama yang meliputi ketersediaan dan pemanfaatan energi nasional, dan prioritas pengembangan energi, dan kebijakan pendukung yang meliputi konservasi energi dan sumber daya energi, diversifikasi energi, lingkungan hidup, kelembagaan dan pendanaan, serta infrastruktur dan akses masyarakat terhadap energi. *Ketiga*, Perpres tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik, dalam Perpres ini mengatur mengenai percepatan pengakhiran operasi PLTU, harga pembelian tenaga listrik dari pembangkit energi terbarukan, dukungan pemerintah dalam pengembangan pembangkit tenaga listrik yang memanfaatkan sumber energi terbarukan

diberikan instansi sesuai dengan kewenangannya. Sejatinya Pemerintah Indonesia telah memiliki politik hukum dan komitmen yang mengarah pada transisi energi. Hal ini tercermin dalam kebijakan energi nasionalnya yang berbentuk peraturan perundang-undangan, dimana di dalamnya mencantumkan target bauran EBT yang ingin dicapai pada masa tertentu, dalam hal ini 2050. Namun, kebijakan-kebijakan tersebut tidak konsisten baik dalam tataran norma maupun implementasi. Kebijakan energi di Indonesia masih bergantung pada batu bara. Sehingga, tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa inkonsistensi upaya transisi energi menggerogoti politik hukum yang dibangun oleh regulasi energi nasional.

2. RUU EBET terdiri dari 14 Bab dan 62 Pasal, yang secara umum RUU ini memuat materi pokok yang disusun secara sistematis, yaitu asas dan tujuan, penguasaan, masa transisi dan peta jalan, Sumber EBET perizinan dan perusahaan EBET, penyediaan, pemanfaatan, pengelolaan lingkungan serta keselamatan dan kesehatan kerja, penelitian dan pengembangan, harga EBET, insentif, dana Energi Terbarukan, pembinaan dan pengawasan, sanksi, dan partisipasi masyarakat. RUU EBET masih memiliki beberapa problematika. *Pertama*, dimasukkannya energi baru sebagai salah satu sumber energi di RUU EBET berpotensi menghambat transisi energi sejati di Indonesia, justru akan melanggengkan kecanduan negara akan energi kotor batu bara. *Kedua*, penggunaan energi nuklir menjadi energi baru membuat tujuan transisi energi terganggu dan membawa dampak buruk bagi lingkungan dan ekonomi. Terjadi tumpang tindih

hukum antara RUU EBET dengan hukum-hukum yang mengatur hal serupa sebelumnya, yakni UU tentang Energi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997 Tentang Ketenaganukliran.

## B. Saran

Pembahasan RUU EBET saat ini sedang dibahas secara intensif, untuk dapat menjadi landasan hukum yang kuat, komprehensif, dan menjamin kepastian hukum maka DPR dan Pemerintah dalam hal ini Kementerian ESDM agar segera disahkan mengingat periode keanggotaan DPR akan segera berakhir.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.  
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Energi.  
Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change*.  
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.  
Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional.  
Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik.

### Buku

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke 8, 2016.
- Astu Pudjanarsa dan Djati Nursuhud, *Mesin Konversi Energi*, Yogyakarta: C.V Andi OFFSET, 2013.
- Budiarto, *Kebijakan Energi*. Yogyakarta: Pusat Studi Energi UGM, 2013.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenamedia Group, 2015.
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 2014.
- Supranto, S.U, *Teknologi Tenaga Surya*. Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2015.
- Gwendolen M. Carter dan John H. Herz. *Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik*. Jakarta: Penerbit PT Gramedia, 2014.
- Oxford English Dictionary Tenth Edition, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, USA, 2005.
- Jurnal**
- Ahmad Wahid, et al. "Analisis kapasitas dan kebutuhan daya listrik untuk menghemat penggunaan energi listrik di Fakultas Teknik Universitas Tanjungpura". *Telectrical: Telecommunications, Computers, And Electricals Engineering Journal*, Vol. 2 No. 2, Februari 2019.
- Arfan Faiz Muhlizi, "Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional". *Jurnal Recht Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 6, No. 3, 2017.
- Azhar dan Satriawan. "Implementasi Kebijakan Energi Baru dan Terbarukan dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional". *ALGJ: Administrative Law & Governance Journal* Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.
- Mustafa Omer. *Energy and Environment: Applications and Sustainable Development*, *British Journal of Environment & Climate Change*: Volume 1: 4 July 2013.
- Trinando, Edi, *Studi Kelayakan Pembangkit Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH) Di Sungai Arter Desa Hurun Kecamatan Padang Cermin Kabupaten Pesawaran Lampung*, *Mechanical: Jurnal Ilmiah Teknik Mesin*, Fakultas Teknik Universitas Lampung, Vol. 4. No.2 Bandar Lampung, 2013.
- Laman**
- Abubakar Lubis. *Energi Terbarukan Dalam Pembangunan Berkelanjutan*. Dimuat dalam <http://kelair.bppt.go.id/Jtl/2007/vol8-2/10energi.pdf>, diakses tanggal 10 September 2023.
- Izinga et al.. *Advantage Energy Emerging Economies, Developing Countries and the Private-Public Sector Interface*, *International Energy Agency in Support of the United Nations Private Sector Forum*, dimuat dalam <https://ideas.repec.org/p/oec/ieaaaa/2011-12-en.html>, diakses tanggal 9 September 2023.
- Kementerian ESDM, *Pemerintah Optimistis EBT 23% Tahun 2025 Tercapai*, dimuat dalam <https://www.esdm.go.id/id/berita-unit/direktorat-jenderal-ketenagalistrikan/pemerintah-optimistis-ebt-23-tahun-2025-tercapai>, diakses tanggal 9 September 2023.
- Melihat Lebih Dekat PLTA Terbesar di Indonesia yang Dibangun di Perut Bumi, dimuat dalam

<https://finance.detik.com/energi/d-3044074/melihat-lebih-dekat-plta-terbesar-di-indonesia-yang-dibangun-di-perut-bumi/komentar>, diakses tanggal 10 September 2023.

Nonrenewable energy Explained, dimuat dalam <https://www.eia.gov/energyexplained/index.php?page=nonrenewablehome>, diakses tanggal 10 September 2023.

World Energy, *Peat is the surface organic layer of a soil, consisting of partially decomposed organic material (mainly plants), that has accumulated under conditions of waterlogging, lack of oxygen, acidity and nutrient deficiency. Peatlands, areas with at least a 20cm layer of peat when drained, are vast carbon stores, complex ecosystems and vital environmental 'regulators'. Peat can be used as fuel for electricity and heat generation; as a horticultural and agricultural material that improves soil or a part of compost; or as a source of chemicals*

*and medical products such as resins or antibiotics. It is estimated that peat's carbon emissions are similar to that of other fossil fuels, particularly coal. However, it is not categorised as either a renewable or fossil fuel resource,* dimuat dalam World Energy Council, <https://www.worldenergy.org/data/resources/resource/peat/> . , diakses tanggal 9 September 2023.

US. Energy Information Administration, *Renewable Energy Explained*, dimuat dalam [https://www.eia.gov/energyexplained/index.php.about\\_home](https://www.eia.gov/energyexplained/index.php.about_home), diakses tanggal 10 September 2023.

U.S. Energy Information Administration, *What is energy?*, dimuat dalam [https://www.eia.gov/energyexplained/index.php?page=about\\_home](https://www.eia.gov/energyexplained/index.php?page=about_home), diakses 9 September, 2023.

# INTERVENSI PEMERINTAH PUSAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI PROVINSI JAWA BARAT DI BIDANG AGAMA

(CENTRAL GOVERNMENT INTERVENTION IN THE FORMATION OF REGIONAL REGULATIONS IN WEST JAVA PROVINCE IN THE FIELD OF RELIGION)

**Antoni Putra**

Alumni Fakultas Hukum Universitas Andalas

\*Korespondensi: antoni.putra94@mail.com

**Resti Fauzi**

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

\*Korespondensi: restifauzi59@gmail.com

## Abstrak

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan otonomi yang luas bagi pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan. Namun, dalam praktiknya, sering terjadi ketidaksesuaian peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesesuaian. Penelitian ini mengkaji dua permasalahan utama: 1) bagaimana bentuk intervensi pemerintah pusat dalam pembentuk peraturan daerah? dan 2) bagaimana peran pemerintah pusat dalam pembentukan peraturan daerah yang seharusnya? Dalam penelitian ini, ditemukan bahwa: 1) pemerintah pusat tidak secara normatif dapat mengintervensi pembentukan produk hukum daerah karena tidak terlibat dalam memberikan penilaian dan sinkronisasi sebelum peraturan daerah disahkan, sementara kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah bermasalah yang dimiliki pemerintah telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi; 2) pemerintah pusat seharusnya diberi ruang intervensi untuk melakukan penilaian dan sinkronisasi sebelum produk hukum daerah disahkan. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif.

Kata kunci: pemerintah, pemerintah daerah, peraturan daerah, sinkronisasi

## Abstrac

*Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government provides broad autonomy for regional governments in forming regulations. However, in practice, there is often a mismatch between provincial, district/city regional regulations and higher regulations, public interests, or decency. This research departs from two problem formulations: 1) what is the form of central government intervention in the formation of regional regulations? and 2) what is the role of the central government in establishing the proper local regulations? In this research, it was found that: 1) the central government was not normatively unable to intervene in the formation of regional law products because it was not involved in providing assessments and synchronization before local regulations were enacted, while the Constitutional Court canceled the authority to cancel problematic regional regulations owned by the government; 2) the central government should be given room for intervention to carry out assessments and synchronization before regional law products are ratified. The research method used in this research is the normative legal research method.*

*Keywords: government, local government, regional regulations, synchronization*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Reformasi desentralisasi Indonesia yang dimulai pada 2001 merupakan perwujudan dari komitmen Indonesia menuju pemerintahan daerah yang demokratis dan pembangunan berkelanjutan.<sup>317</sup> Hal itu dilakukan dengan dikeluarkannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah atau Undang-Undang otonomi Daerah, yang kemudian menjadi penanda terbukanya kesempatan luas bagi usaha pembangunan daerah dan partisipasi warga negara yang lebih besar dalam pemerintahan.<sup>318</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi telah diterima sebagai suatu hal yang bersifat universal dan dalam rangka mewujudkan sebagaimana diuraikan dalam paragraf tersebut di atas, maka UUD NRI 1945 memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada Daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD NRI 1945.<sup>319</sup> Sayangnya, dalam pembentukan produk hukum daerah, keberadaan otonomi daerah seringkali menimbulkan masalah. Pemerintah daerah seringkali hanya memaknai asas otonomi seluas-luasnya tanpa batas, sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mengabaikan ketentuan yang ada dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU tentang Pemerintah

Daerah. Akibatnya, terbitlah banyak produk hukum yang bermasalah.

Secara epistemologis, produk hukum daerah adalah peraturan yang dibuat/dibentuk oleh penguasa daerah yang berisi norma (hak dan kewajiban, larangan, perintah) dan apabila tidak dipatuhi/ditaati oleh manusia/masyarakat maka akan dikenakan sanksi. Hukum yang telah dibuat tersebut memiliki fungsi untuk melakukan perubahan perilaku manusia/masyarakat (*social control*), untuk pegangan/pedoman bertingkah laku, dan untuk tercapainya ketertiban dan keadilan dalam masyarakat.<sup>320</sup>

*Social control* yang diinginkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan tersebut seringkali tidak tercapai.<sup>321</sup> Banyak produk hukum yang dibentuk justru menimbulkan masalah karena mendiskriminasi kaum minoritas dan melanggar hak asasi manusia. Seperti misalnya penyegelan Gereja Yasmin di Kota Bogor dan sudah berlangsung selama 13 tahun. Penyegelan tersebut dilakukan berdasarkan Surat Keputusan Walikota Bogor No. 503/367-Huk tentang Pembatalan Surat Keputusan No. 601/389-Pem Tahun 2006 tentang Pendirian Gereja Yasmin, Bogor.<sup>322</sup> Walaupun surat keputusan tersebut bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan sudah ada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang memenangkan GKI Yasmin dalam sengketa

---

<sup>317</sup>Jimly School, *Perancangan Peraturan Daerah*, dimuat dalam <https://www.jimlyschool.com/diklat/perancangan-peraturan-daerah/>, diakses pada 11 Januari 2023.

<sup>318</sup>Rahyunir rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Pekanbaru: Zanava, 2018, hal. 35.

<sup>319</sup>Bambang Sugianto, *Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Penelitian Hukum Volume 15 Nomor 3, September 2017, hal 345.

---

<sup>320</sup>Surya Anoraga, *Pelarangan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI): Tinjauan Yuridis*, Jurnal Studi Masyarakat Islam Volume 15 Nomor 2 Desember 2012, hal. 335.

<sup>321</sup>Dewi iriani, *Hukum Sebagai Alat Kontrol Sosial dan Sistem Supremasi Penegakan Hukum*, Jawa Timur: IAIN Diponegoro, 2011, hal. 248.

<sup>322</sup>BBC Indonesia, *Gereja Yasmin Bogor: Kasus produk hukum intoleran 'akan selesai' tahun ini*, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49336309>, diakses pada 11 Januari 2023.

IMB yang berbuntut penyegehan tersebut, namun penyegehan masih saja tetap berlangsung. Bahkan, Mahkamah Agung (MA) melalui keputusan Nomor 127 PK/TUN/2009 tanggal 9 Desember 2010 juga telah menolak permohonan peninjauan kembali (PK) yang diajukan Pemerintah Kota Bogor, namun Wali Kota Bogor malah menerbitkan Surat Keputusan Nomor 645.45-137 Tahun 2011 tentang Pencabutan IMB GKI Yasmin pada tanggal 11 Maret 2011.<sup>323</sup>

Sampai saat ini, permasalahan produk hukum daerah tersebut masih menjadi salah satu permasalahan yang belum terselesaikan. Presiden Joko Widodo, pada Maret 2016 menyatakan komitmennya untuk menyederhanakan regulasi yang terlalu banyak dan menyebabkan pemerintah tidak leluasa bergerak.<sup>324</sup> Di tingkat daerah, Kementerian Dalam Negeri melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang Menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi sejatinya pernah melakukan pembatalan terhadap 3.143 regulasi yang terdiri atas Peraturan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri serta Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah.<sup>325</sup> Kewenangan Kementerian Dalam

---

<sup>323</sup> Menengok Gereja Yasmin, Kondisinya Semakin Memprihatinkan, dimuat dalam <https://www.idntimes.com/news/indonesia/akhmadm-ustaqim/menengok-gereja-yasmin-kondisinya-semakin-memprihatinkan-1/full>, diakses pada 11 Januari 2023.

<sup>324</sup>ESDM, *Buat Pemerintah Tidak Leluasa, Presiden Jokowi Minta Aturan-Aturan Disederhanakan*, 23 Maret 2016, dimuat dalam <https://migas.esdm.go.id/post/read/buat-pemerintah-tidak-leluasa,-presiden-jokowi-minta-aturan-aturan-disederhanakan>, diakses pada 23 Januari 2023.

<sup>325</sup> Kementerian Hukum dan HAM, *Presiden Umumkan Pembatalan Perda*, dimuat dalam <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presi-den-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada 23 Januari 2023.

Negeri membatalkan produk hukum bermasalah tersebut diberikan oleh Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Namun, kewenangan tersebut sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015.

Oleh sebab itu, perlu desain ulang hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pembentukan produk hukum daerah. Sebab produk hukum daerah yang diskriminatif akan menjadi bom waktu, menyebabkan konflik sosial antar etnik, agama dan ikatan sosio-kultural lainnya. Tidak hanya itu, banyaknya produk hukum daerah yang bermasalah juga akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan mempersulit investasi.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang diuraikan tersebut di atas, dalam penelitian ini penulis merumuskan dua rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana bentuk intervensi pemerintah pusat dalam pembentuk peraturan daerah?
2. Bagaimana peran pemerintah pusat dalam pembentukan peraturan daerah yang seharusnya?

## C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana desain bentuk intervensi pemerintah pusat dalam pembentukan peraturan daerah; dan yang kedua untuk mengetahui bagaimana peran pemerintah pusat dalam pembentukan peraturan daerah yang seharusnya.

## D. Metode Penulisan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan metode pengumpulan bahan hukum yaitu studi

kepuustakaan atau studi dokumen.<sup>326</sup> Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, meliputi seperangkat peraturan perundang-undangan mulai dari UUD NRI 1945, UU, putusan mahkamah konstitusi, peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi buku pegangan, majalah hukum, jurnal hukum, surat kabar, dan karya ilmiah.<sup>327</sup>

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menguraikan fakta dan kondisi atau gejala yang menjadi objek penelitian, setelah itu dilakukan analisis kritis, dalam arti memberikan penjelasan atas fakta tersebut. atau gejala, baik dalam rangka sistematisasi maupun sinkronisasi. , berdasarkan aspek yuridis sehingga akan menjawab permasalahan yang menjadi obyek penelitian.<sup>328</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

#### 1. Pemerintah Daerah

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah mengubah sistem Pemerintahan di daerah dengan penguatan sistem desentralisasi (Otonomi Daerah). Perubahan tersebut merupakan implementasi dari Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan bahwa: "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*"<sup>329</sup>

---

<sup>326</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hal. 18-19.

<sup>327</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Press, 2003, hal. 29.

<sup>328</sup> Eka N.A.M. Sihombing, *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 03 - September 2016, hal. 287.

<sup>329</sup> Jimly School, *Perancangan Peraturan Daerah*, dimuat dalam

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang dikecualikan berdasarkan Pasal 10 UU tentang Pemerintah Daerah, yakni bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.<sup>330</sup>

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah hanya dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.<sup>331</sup> Dengan demikian, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

#### 2. Pembentukan Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini karena materi

---

<https://www.jimlyschool.com/diklat/perancangan-peraturan-daerah/>, diakses pada 14 Februari 2023.

<sup>330</sup> Jimly School, *Perancangan Peraturan Daerah*, dimuat dalam <https://www.jimlyschool.com/diklat/perancangan-peraturan-daerah/>, diakses pada 15 Januari 2023.

<sup>331</sup> Penjelasan undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

muatan produk hukum daerah adalah semua materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta mengakomodasi kondisi daerah yang khusus dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keadaan khusus yang dimaksud adalah terselenggaranya penyelenggaraan pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan nasional sesuai dengan karakteristik daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terdapat pada Pasal 7 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>332</sup> Sementara untuk produk hukum daerah lainnya, secara hierarki tidak masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, tapi masuk dalam produk hukum lain sebagaimana yang diatur pada Pasal 7 ayat (2) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>332</sup> Antoni Putra, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Revisi Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi*, *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* Vol. 30, No.2, Agustus 2021. hal 12.

Sementara itu, untuk jenis-jenis produk hukum daerah lainnya adalah Produk hukum yang berbentuk peraturan meliputi peraturan daerah (Perda) atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH), Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Peraturan DPRD) dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD<sup>333</sup>

Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas, pembentukan produk hukum daerah dapat dikatakan baik (*good legislation*), sah menurut hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang, sehingga harus didasarkan pada landasan peraturan perundang-undangan,<sup>334</sup> sebab peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan mengikat sejak diundangkan di dalam lembaran negara/daerah.

Sebagaimana tersebut di atas, pembentukan produk hukum daerah, baik itu peraturan daerah atau peraturan lainnya, merupakan amanat dari konstitusi, yakni Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Ketentuan ini menunjukkan bahwa penetapan Perda merupakan hak bagi Daerah yang secara atributif diberikan oleh konstitusi dalam

---

<sup>333</sup> Pasal 1 angka 19 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>334</sup> Dayanto, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*, *Tahkim* Volume IX No. 2, Desember 2013. Hal 136.

rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Untuk mekanisme pembentukan produk hukum daerah, hal itu secara rinci dapat dilihat dalam ketentuan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU tentang Pemerintah Daerah, dan Permendagri No. 80/2015. Dalam beberapa ketentuan di atas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.<sup>335</sup> Misalnya mekanisme pengajuan rancangan Perda sebagaimana yang diatur dalam Pasal 242 ayat (4) UU tentang Pemerintah Daerah, "Bupati/Wali Kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Kabupaten/Kota dari pimpinan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapatkan nomor register Perda." Secara normative, ketentuan ini menegaskan bahwa ada kewajiban kepala daerah Kabupaten/Kota untuk tidak langsung menetapkan Perda dengan cara menandatangani sebelum mendapatkan nomor register dari Gubernur.<sup>336</sup>

### 3. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

UU 1945 sebagai undang-undang dasar peraturan perundang-undangan mengatur kewenangan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka

penyelenggaraan otonomi daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI 1945, Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Selanjutnya Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>337</sup>

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya tersebut bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Pada dasarnya, daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya, sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.<sup>338</sup>

Pemberian otonomi kepada Daerah tersebut dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan yang menempatkan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan pusat. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan presiden.<sup>339</sup> Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri yang bertanggung jawab atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UU tentang Kementerian Negara. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban atas

---

<sup>335</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah, 2012, dimuat dalam [http://bphn.go.id/data/documents/pedoman\\_penyusunan\\_prgda.pdf](http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prgda.pdf), diakses pada 19 Desember 2022.

<sup>336</sup> Muhammad Hasan, La Sensus dan Kamaruddin Jafar, *Keberlakuan Produk Hukum Daerah Tanpa Prosedur Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Halu Oleo Legal Research Volume 1 Issue 1, April 2019, hal. 22.

---

<sup>337</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal. 58.

<sup>338</sup> *Ibid.*

<sup>339</sup> *Ibid.*

nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai sebuah negara kesatuan, otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah bukan tanpa batas. Sebagaimana yang diungkapkan oleh I Gde Pantja Astawa (2008), “tidak ada otonomi tanpa pengawasan (*geen otonomi zonder toezicht*)”.<sup>340</sup> Dalam hal ini, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam negara kesatuan.<sup>341</sup> Tujuan utama dari dilakukannya pengawasan terhadap pemerintah adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai sebuah usaha represif.<sup>342</sup>

Dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah, yang diharapkan adalah terciptanya sebuah mekanisme *check and balances* secara organik antara pemerintah pusat melalui kementerian dengan pemerintah daerah. Setidaknya terdapat dua pola hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam hal pengawasan, yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dikaitkan dengan wewenang mengesahkan dan pengawasan represif sehubungan dengan

wewenang pembatalan (*vernietiging*) dan penangguhan (*schorsing*).<sup>343</sup>

## B. Intervensi Pemerintah Pusat dalam pembentukan Peraturan Daerah

Terdapat dua macam produk hukum daerah, yakni peraturan daerah dan keputusan kepala daerah. Dua produk hukum tersebut lahir dari kewenangan daerah yang diberikan oleh UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU tentang Pemerintah Daerah.

Dalam pembentukan peraturan daerah, sejatinya pola hubungan yang diharapkan adalah antara pemerintah pusat dan daerah saling berkordinasi untuk menghindari terciptanya peraturan yang bermasalah, seperti bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi, tidak harmonis dengan peraturan yang lain, diskriminatif, bertentangan dengan aturan umum, dan/atau melanggar norma kesusilaan. Namun, pola hubungan yang diharapkan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut seolah tidak pernah terjadi. Dalam pembentukan peraturan daerah, terdapat banyak persoalan yang membayangkannya. Mulai dari tahap pembentukan sampai pada tahap setelah produk hukum daerah tersebut berlaku.

Sebagai produk hukum daerah, tidak jarang ditemukan regulasi yang tumpang tindih dan menyebabkan kebingungan dalam penerapan karena tidak tau aturan mana yang harus diikuti. Bahkan terkadang hanya berupa surat edaran tapi dapat membatalkan Undang-undang. Seperti di Jawa Barat Misalnya, pada 2011 Gubernur Jawa Barat mengeluarkan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat.

---

<sup>340</sup> I Gde Pantja Astawa. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2008, hal. 61.

<sup>341</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hal 181.

<sup>342</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintahan* Bandung: Citra Aditya Bakti. 1993, hal. xv dipetik dalam Umu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Genta Publishing, 201, hal. 63.

---

<sup>343</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, 2001, hal. 154.

Gubernur Jawa Barat kala itu, Ahmad Heryawan menegaskan bahwa pergub ini dikeluarkan sebagai bentuk upaya menjamin rasa aman masyarakat agar keamanan dan ketertiban masyarakat terjaga dari pertentangan paham keagamaan yang dianggap menyimpang.<sup>344</sup> Tidak hanya itu, pergub ini juga melarang seluruh seluruh pengangut, anggota dan pengurus Ahmadiyah melakukan aktivitas dan atau kegiatan dalam bentuk apa pun.

Pergub ini tujuannya untuk menjaga ketertiban masyarakat, tapi dilakukan dengan cara melanggar konstitusi, yakni dengan mengesampingkan hak untuk menganut kepercayaan yang diyakini sebagaimana yang dijamin secara konstitusional. Kebebasan untuk berkeyakinan (beragama) sejatinya merupakan hak asasi manusia yang fundamental dan mutlak (absolut) yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable right*). Hak untuk berkeyakinan ini bahkan diakui di dalam kerangka hukum nasional maupun internasional.

Di dalam kerangka hukum nasional, kebebasan untuk memeluk kepercayaan bagi setiap orang dijamin di dalam Pasal 28 Ayat (2) UUD 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016 yang memberikan legitimasi kepada negara untuk mengakui penganut kepercayaan tradisional. Sementara di dalam kerangka hukum internasional, kebebasan dan jaminan untuk berkeyakinan dituangkan di dalam Pasal 18 Deklarasi Hak Asasi Manusia Tahun 1948. Pada 1966, PBB kembali menegaskan jaminan

---

<sup>344</sup> Didi Purwadi, *Jabar Sosialisasikan Pergub Larangan Ahmadiyah*, dimuat dalam <https://www.republika.co.id/berita/167749/jabar-sosialisasikan-pergub-larangan-ahmadiyah>, diakses pada 27 April 2023.

kebebasan berkeyakinan di dalam kovenan internasional tentang hak sipil dan politik yang juga sudah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-undang Nomor 12 tahun 2005. Di dalamnya mengatur bahwa kebebasan dan jaminan bagi setiap orang untuk beribadah adalah hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, bahkan di dalam perang sekali pun.

Kemudian jika merujuk kepada Undang-undang tentang Pemerintah Daerah, sejatinya pemerintah daerah juga tidak memiliki legitimasi untuk melarang kegiatan keagamaan dari JAI. Pasalnya, kewenangan untuk mengatur persoalan agama adalah kewenangan absolut dari pemerintah pusat, atau kewenangan yang tidak diberikan pemerintah pusat kepada daerah. Sayangnya, dalam pembentukan peraturan gubernur sebagaimana tersebut di atas, tidak satupun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak asasi manusia dijadikan rujukan. Tak mengherankan bila lahirnya peraturan gubernur tersebut menyebabkan banyak terjadi persekusi terhadap jamaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat.<sup>345</sup>

Dalam hal mengeluarkan peraturan tersebut, Gubernur Jawa Barat hanya mengacu pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, Nomor Kep-033/A/JA/6/2008 dan Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah dan warga masyarakat.<sup>346</sup> Hal tersebut tentu bermasalah,

---

<sup>345</sup> CNN Indonesia, *Puluhan orang bubarkan acara Ahmadiyah di Bandung, panitia 'pasrah', polisi bantah 'mendampingi' massa*, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46767823>, diakses pada 27 Agustus 2019.

<sup>346</sup> Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat.

selain menabrak banyak peraturan yang lebih tinggi, secara hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, surat keputusan bersama dan peraturan menteri tidaklah masuk dalam hierarki.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tidak hanya di Jawa Barat, produk hukum daerah deskriminatif juga terjadi di daerah lain di Indonesia. Hal itu tergambar dari *Indeks Demokrasi Indonesia (IDI)* yang diluncurkan *United Nation Development Programme* pada 2016 yang terdapat di beberapa daerah. Diantaranya Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara No. 32/2003 tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan yang Menodai Kesucian Bulan Ramadan, Peraturan Daerah Kabupaten Banjar No. 10/2001 tentang Membuka Restoran, Warung, Rombong serta Makan, Minum dan Merokok di Tempat Umum pada Ramadan, Peraturan Daerah Kabupaten Banjar No. 8/2005 tentang Jumat Khushuk, Surat Keputusan No. Kep II/IPK.32.2/L-2.III.3/II/83 tentang Pelarangan Ahmadiyah di Nusa Tenggara Barat, Surat Keputusan Bupati Dompu No.kd.19.05/HM.00/1330/2004 tentang

Wajib Baca Alquran, Peraturan Daerah Kota Bukit Tinggi Nomor 20/2003 tentang Penertiban dan Penindakan Penyakit Masyarakat dan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman No. 22/2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa, Mahasiswa, dan Karyawan.<sup>347</sup> Catatan serupa juga tercermin dari hasil penelitian Setara Institute yang menemukan 24 produk hukum daerah diskriminatif di Yogyakarta dan 91 produk hukum daerah di Jawa Barat dalam penelitian yang dilakukan pada September 2018 sampai Februari 2019.<sup>348</sup>

Produk hukum daerah yang bermasalah tersebut muncul karena beberapa alasan. *Pertama*, pada tahap pembentukan, pemerintah pusat secara yuridis sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk terlibat dalam pembentukan produk hukum daerah. Berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya yang diberikan pada daerah, kewenangan pembentukan Peraturan Daerah mutlak berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam hal ini, peran pemerintah pusat hanya mengawasi, namun tidak berwenang mengintervensi, misalnya memberikan penilaian dan harmonisasi sebelum disahkan, serta tidak berwenang melakukan *review* dan membatalkan peraturan daerah apabila ditemukan ada yang bermasalah. Bila ditemukan produk hukum daerah yang

---

<sup>347</sup> Tiga Provinsi Tercatat Berlimpah Perda Diskriminatif, dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613211651-20-137862/tiga-provinsi-tercatat-berlimpah-perda-diskriminatif>, diakses pada 18 April 2020.

<sup>348</sup>Setara: Ada 24 Perda Diskriminatif di Jogja, 91 Lainnya di Jabar, dimuat dalam <https://www.suara.com/news/2019/08/13/180624/setara-ada-24-perda-diskriminatif-di-jogja-91-lainnya-di-jabar>, diakses pada 27 Agustus 2019.

bermasalah, satu-satunya jalan bagi pemerintah pusat hanya meminta pemerintah daerah untuk mencabut atau mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

Sebenarnya, pemerintah pusat melalui kementerian dalam negeri “pernah” memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah, hal itu pernah dilakukan pada 2016, yakni Mendagri melakukan pencabutan terhadap 3.143 regulasi yang terdiri atas Peraturan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri serta Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah.<sup>349</sup> Namun, kewenangan tersebut sudah dianulir oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015 tersebut, MK mengabulkan permohonan pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8), serta ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang frasa “...pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat”. Sehingga gubernur dan menteri tidak lagi dapat membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota.<sup>350</sup>

Selain itu, Pada 23 Agustus 2019 silam, Kementerian Hukum dan HAM pernah menerbitkan Permenkumham No. 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang dan

Permenkumham No. 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisan Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan Lembaga Nonstruktural oleh Perancang. Kedua Permenkumham tersebut mewajibkan pengharmonisasian terhadap setiap rancangan peraturan instansi pemerintahan daerah (pemda) dan pemerintah pusat kepada Kanwil Kemenkumham atau Kemenkumham cq Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) yang dilakukan oleh perancang.<sup>351</sup> Namun, kedua Permenkumham tersebut diprotes oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dengan mengajukan surat Menteri Dalam Negeri No. 180/7182/SJ tanggal 19 September 2018. Protes tersebut diajukan karena dua Permenkumham tersebut dinilai bertentangan dengan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya.<sup>352</sup>

*Kedua*, adanya peraturan menteri yang lebih ditakuti dari pada undang-undang oleh pemerintah daerah. Dalam pembentukan produk hukum, daerah sering kali membentuk bukan berdasarkan kebutuhan, melainkan hanya karena ada perintah dari kementerian dalam bentuk Peraturan Menteri. Bahkan ada daerah yang hanya melakukan *copy-paste* peraturan di daerah lain guna untuk memenuhi tuntutan peraturan menteri. Padahal, secara hierarki yang terdapat di dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, peraturan Menteri tidaklah masuk dalam hierarki. Ketentuan

---

<sup>349</sup> Antoni Putra, *Reformasi regulasi dan Rencana Pembentukan Lembaga baru*, dimuat dalam <https://beritagar.id/artikel/telatah/reformasi-regulasi-dan-rencana-pembentukan-lembaga-baru>, diakses pada 27 Agustus 2019.

<sup>350</sup> M. Nur Sholikin, *Penghapusan Kewenangan Pemerintah untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA*, Volume 6 Nomor 3 Juli 2017, hal. 1.

---

<sup>351</sup> Hukumonline.com, *Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU*, dimuat dalam

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bdc39c5d3a98/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu/>, diakses pada 18 Desember 2022.

<sup>352</sup> *Ibid.*

tersebut terdapat pada pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Merujuk pada lampiran angka 211 undang-undang tersebut, peraturan menteri hanyalah bersifat teknis administratif. Faktanya peraturan menteri malah dibentuk secara mandiri dan sering menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi.<sup>353</sup> Selama ini, menteri tidak pernah melihat ketentuan tersebut secara utuh, yang dimanfaatkan hanya kewenangan yang diberikan dalam Pasal 8 undang-undang tersebut untuk mengeluarkan aturan baru. Dalam Pasal 8 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kementerian dibolehkan untuk membuat peraturan yang sifatnya bukan teknis administratif karena terdapat frasa "berdasarkan kewenangan."<sup>354</sup> Sayangnya, mayoritas peraturan menteri (permen) yang dibentuk berdasarkan kewenangan tersebut bukan berdasarkan peraturan yang lebih tinggi. Terlebih banyak dari peraturan menteri tersebut memuat perintah terhadap daerah untuk meresponnya dengan membentuk peraturan daerah.

Ketiga, pembentukan peraturan daerah yang tidak memperhatikan peraturan yang lebih tinggi. Seharusnya, salah satu peran pengawasan pemerintah pusat melalui kementerian adalah memastikan bahwa pembentukan peraturan daerah sudah sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Namun hal itu sering kali diabaikan oleh pemerintah daerah.

---

<sup>353</sup> Charles Simabura, *Desai Lembaga Penata Regulasi*, *Harian Kompas*, 4 Maret 2019, dimuat dalam <https://kompas.id/baca/opini/2019/03/04/desain-lemaba-penata-regulasi/>, diakses pada 29 Agustus 2019.

<sup>354</sup> Agil Oktaryal, *Kabinet baru Jokowi: Langkah yang harus diambil Jokowi untuk membentuk kabinet yang lebih baik*, dimuat dalam <https://theconversation.com/kabinet-baru-jokowi-langkah-yang-harus-diambil-jokowi-untuk-membentuk-kabinet-yang-lebih-baik-120982>, diakses pada 29 Agustus 2019.

### C. Desain Peran Pemerintah Pusat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Seharusnya

Salah satu penopang negara hukum adalah sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>355</sup> Ini menjadi dasar utama dalam pemerintah dan masyarakat bekerja untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus mampu menciptakan kondisi yang mendukung pencapaian kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan harus mensejahterakan kehidupan bersama. Dengan demikian antara (sistem) hukum dan kesejahteraan terdapat hubungan yang langsung, karena perbaikan "nasib" atau kesejahteraan rakyat (masyarakat) bangsa dan negara, sistem hukum dapat dikatakan menentukan cara bagaimana kehidupan berbangsa dan bernegara itu dikelola dan diatur.<sup>356</sup>

Oleh sebab itu, dalam pembentukan peraturan daerah, pemerintah pusat seharusnya diberi ruang intervensi. Namun bukan dalam hal menentukan materi muatan atau mengintervensi apa yang harus diatur di dalam Peraturan Daerah tersebut, melainkan hanya melakukan penilaian dan sinkronisasi apakah rancangan peraturan daerah yang akan disahkan sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau tidak, menentukan apakah peraturan tersebut sudah sinkron dengan aturan yang lebih tinggi atau belum. Setelah lolos tahap penilaian dan sinkronisasi

---

<sup>355</sup> Antoni Putra, *Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 17 No. 1 Maret 2020, hal 4.

<sup>356</sup> Sunaryati Hartono, *Hukum Yang Mensejahterakan*, Makalah disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 November 2011 di Jakarta.

tersebut, barulah sebuah rancangan peraturan daerah dapat disahkan.

Untuk menjalankan fungsi tersebut, pemerintah pusat dapat melimpahkannya pada Kementerian Dalam Negeri yang membawahi pemerintah daerah atau menyerahkannya pada kementerian hukum dan Hak Asasi Manusia. Namun bila bila kemudian muncul anggapan bahwa dilimpahkan pada dua kementerian tersebut memunculkan polemik karena dapat menyebabkan menteri bertindak diluar kewenangannya, maka gagasan membentuk lembaga/instansi khusus regulasi wajib dipertimbangkan.

Selanjutnya yang perlu diperhatikan, dalam pembentukan peraturan daerah, salah sarat wajib yang harus terpenuhi nantinya adalah lolos tahap penilaian dan sinkronisasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Saat ini dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah memang sudah dipersyaratkan adanya Naskah Akademik dan lolos tahap sinkronisasi, namun persyaratan tersebut hanya dipandang sebagai persyaratan administratif semata, sehingga materi muatan tidak pernah benar-benar disusun dengan pengkajian yang matang.

Penyelenggaraan pemerintahan tentunya diharapkan tidak menghilangkan sistem hukum nasional. Namun demikian, derajat hubungan antara pusat dan daerah dapat dijadikan sebagai indikasi letak struktur suatu negara,<sup>357</sup> sehingga salah satu bentuk dari hubungan antara pemerintah pusat melalui kementerian dengan pemerintah daerah berupa pengawasan terhadap pembentukan produk hukum daerah, terutama dalam

pembentukan peraturan daerah yang merupakan lingkup atau satuan pemerintahan daerah merupakan bagian dari satuan pemerintah pusat.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berangkat dari persoalan tersebut diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Pemerintah pusat secara yuridis tidak memiliki kewenangan terlibat dalam pembentukan produk hukum daerah, karena berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya, kewenangan pembentukan peraturan daerah mutlak berada pada kepala daerah dan DPRD. Peran pemerintah pusat hanya mengawasi, namun tidak berwenang mengintervensi, misalnya memberikan penilaian dan harmonisasi sebelum disahkan, serta tidak berwenang melakukan *review* dan membatalkan peraturan daerah apabila ditemukan ada yang bermasalah.
2. Pemerintah pusat dalam pembentukan peraturan daerah yang seharusnya diberi ruang intervensi untuk melakukan penilaian dan sinkronisasi sebelum produk hukum daerah disahkan. Setelah lolos tahap penilaian dan sinkronisasi tersebut, barulah sebuah rancangan peraturan daerah seharusnya dapat disahkan. Selama ini, dalam pembentukan produk hukum daerah, ketentuan yang ada Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan seringkali tidak menjadi acuan. Sementara pemerintah pusat tidak berwenang ikut terlibat dalam pembentukan produk hukum daerah tersebut. Hal ini menyebabkan banyak muncul peraturan daerah yang bermasalah, diantaranya adalah Produk Hukum Daerah deskriminatif yang

---

<sup>357</sup>Andryan, *Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 16 Nomor 4 Desember 2019, hal. 421.

secara norma bertentangan dengan banyak undang-undang.

#### B. Saran

Dalam pembentukan peraturan daerah, pemerintah pusat seharusnya diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian dan sinkronisasi apakah suatu rancangan peraturan daerah yang akan disahkan sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau tidak. Setelah lolos tahap penilaian dan sinkronisasi tersebut, barulah sebuah rancangan peraturan daerah dapat disahkan. Untuk menjalankan fungsi penilaian dan sinkronisasi tersebut, pemerintah dapat melimpahkan kewenangannya pada Mendagri atau Menkumham, namun hal itu dinilai dapat menimbulkan konflik antar lembaga, oleh sebab itu gagasan pembentukan Badan Nasional Regulasi wajib dipertimbangkan.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat.

#### Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009

Astawa, I Gde Pantja. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2008

Lotulung, Paulus Effendi. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah* Bandung: Citra Aditya Bakti. 1993

Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, 2001

Rauta, Umbu, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Press, 2003

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002

#### Jurnal

- Andryan, *Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 16 Nomor 4 Desember 2019
- Anoraga, Surya. *Pelarangan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI): Tinjauan Yuridis*, Jurnal Studi Masyarakat Islam Volume 15 Nomor 2 Desember 2012
- Dayanto. *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*, Tahkim Volume IX No. 2, Desember 2013
- Hasan, Muhammad, La Senu dan Kamaruddin Jafar, *Keberlakuan Produk Hukum Daerah Tanpa Prosedur Fasilitasi*

dalam *Pembentukan Peraturan Daerah*, Halu Oleo Legal Research Volume 1 Issue 1, April 2019

Iriani, Dewi. *Hukum Sebagai Alat Kontrol Sosial dan Sistem Supremasi Penegakan Hukum*, Jawa Timur: IAIN Diponegoro, 2011

Putra, Antoni. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Revisi Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi*, Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum Vol. 30, No.2, Agustus 2021

Putra, Antoni, *Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 No. 1 Maret 2020

Rauf, Rahyunir. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Pekanbaru: Zanava, 2018

Sholikin, M. Nur. *Penghapusan Kewenangan Pemerintah untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA*, Volume 6 Nomor 3 Juli 2017

Sihombing, Eka N.A.M., *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 03 - September 2016

Sugianto, Bambang. *Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Penelitian Hukum Volume 15 Nomor 3, September 2017

### **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Hartono, Sunaryati, *Hukum Yang Mensejahterakan*, Makalah disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum

dan HAM RI pada tanggal 22-24 November 2011 di Jakarta.

### **Laman**

Badan Pembinaan Hukum Nasional, Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah, 2012, dimuat dalam [http://bphn.go.id/data/documents/pedoman\\_penyusunan\\_prolegda.pdf](http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf), diakses pada 19 Desember 2022

BBC Indonesia, Gereja Yasmin Bogor: Kasus produk hukum intoleran 'akan selesai' tahun ini, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49336309>, diakses pada 11 Januari 2023

CNN Indonesia, *Puluhan orang bubarkan acara Ahmadiyah di Bandung, panitia 'pasrah', polisi bantah 'mendampingi' massa*, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46767823>, diakses pada 27 Agustus 2019

ESDM, *Buat Pemerintah Tidak Leluasa, Presiden Jokowi Minta Aturan-Aturan Disederhanakan*, 23 Maret 2016, dimuat dalam <https://migas.esdm.go.id/post/read/buat-pemerintah-tidak-leluasa-presiden-jokowi-minta-aturan-aturan-disederhanakan>, diakses pada 23 Januari 2023

Hukumonline.com, *Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bdc39c5d3a98/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu/>, diakses pada 18 Desember 2022

Kementerian Hukum dan HAM, *Presiden Umumkan Pembatalan Perda*, dimuat

- dalam  
<http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada 23 Januari 2023
- Menengok Gereja Yasmin, Kondisinya Semakin Memprihatinkan, dimuat dalam  
<https://www.idntimes.com/news/indonesia/akhmadmustaqim/menengok-gereja-yasmin-kondisinya-semakin-memprihatinkan-1/full>, diakses pada 11 Januari 2023
- Oktaryal, Agil, *Kabinet baru Jokowi: Langkah yang harus diambil Jokowi untuk membentuk kabinet yang lebih baik*, dimuat dalam  
<https://theconversation.com/kabinet-baru-jokowi-langkah-yang-harus-diambil-jokowi-untuk-membentuk-kabinet-yang-lebih-baik-120982>, diakses pada 29 Agustus 2019.
- Purwadi, Didi, *Jabar Sosialisasikan Pergub Larangan Ahmadiyah*, dimuat dalam  
<https://www.republika.co.id/berita/167749/jabar-sosialisasikan-pergub-larangan-ahmadiyah>, diakses pada 27 April 2023
- Putra, Antoni, *Reformasi regulasi dan Rencana Pembentukan Lembaga baru*, dimuat dalam  
<https://beritagar.id/artikel/telatah/reformasi-regulasi-dan-rencana-pembentukan-lembaga-baru>, diakses pada 27 Agustus 2019
- School, Jimly. *Perancangan Peraturan Daerah*, dimuat dalam  
<https://www.jimlyschool.com/diklat/perancangan-peraturan-daerah/>, diakses pada 11 Januari 2023
- Setara: Ada 24 Perda Diskriminatif di Jogja, 91 Lainnya di Jabar, dimuat dalam  
<https://www.suara.com/news/2019/08/13/180624/setara-ada-24-perda-diskriminatif-di-jogja-91-lainnya-di-jabar>, diakses pada 27 Agustus 2019
- Simabura, Charles, *Desai Lembaga Penata Regulasi*, *Harian Kompas*, 4 Maret 2019, dimuat dalam  
<https://kompas.id/baca/opini/2019/03/04/desain-lembaga-penata-regulasi/>, diakses pada 29 Agustus 2019
- Tiga Provinsi Tercatat Berlimpah Perda Diskriminatif, dimuat dalam  
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613211651-20-137862/tiga-provinsi-tercatat-berlimpah-perda-diskriminatif>, diakses pada 18 April 2020

**PENATAAN KELEMBAGAAN LEGISLASI PEMERINTAH DI INDONESIA  
 MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG  
 PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011  
 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

***INSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF GOVERNMENT LEGISLATION IN INDONESIA  
 ACCORDING TO LAW NUMBER 15 YEAR 2019 CONCERNING AMENDMENTS TO LAW  
 NUMBER 12 YEAR 2011 CONCERNING THE FORMATION OF LEGISLATION***

**Sutriyanti**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda Bidang Ekkuinbang

### **Abstrak**

Permasalahan legislasi di Indonesia khususnya legislasi di pemerintah cukup kompleks. Permasalahan kualitas, tumpang tindih, *over* regulasi, dan ego sektoral antar kementerian/lembaga. Untuk mengatasi hal tersebut digagas kelembagaan legislasi di pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 15 Tahun 2019). Namun sampai saat ini lembaga tersebut juga belum terbentuk. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana pelaksanaan proses legislasi pada pemerintah dan bagaimana penataan kelembagaan legislasi pemerintah yang bersifat tunggal dalam suatu badan legislasi nasional. Tujuan tulisan ini untuk mengetahui pelaksanaan proses legislasi pada pemerintah dan penataan kelembagaan legislasi pemerintah yang bersifat tunggal dalam suatu badan legislasi nasional. Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yakni dengan melakukan pengkajian sumber-sumber kepustakaan atau data sekunder. Hasil analisis menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan legislasi pemerintah masih banyak masalah karena kementerian/lembaga yang terlibat masih belum bersinergi. Penataan lembaga regulasi pemerintah mencakup perencanaan, penyusunan, perumusan, harmonisasi, sosialisasi, sampai dengan revisi yang melibatkan banyak lembaga saat ini. Namun penataan ini belum terealisasi karena berbagai hambatan seperti politik hukum pemerintah, kebijakan omnibuslaw, dan pertimbangan anggaran. Ke depan untuk mengatasi berbagai permasalahan legislasi pada pemerintah ini perlu memaksimalkan dan mengintegrasikan peran masing-masing lembaga yang terlibat dalam bidang legislasi untuk peraturan perundang-undangan di tingkat pemerintah pusat maupun tingkat pemerintah daerah dan pemerintah membuat kajian *design* dan formulasi kelembagaan ini secara matang.

Kata kunci: penataan kelembagaan, legislasi pemerintah, peraturan

### ***Abstract***

*Legislative problem in Indonesia, especially government legislation, are quite complex. Problems of quality, overlapping, over-regulation and sectoral egos between ministries/agencies. To overcome this, a legislative institution was initiated by the government in Law Number 15 Year 2019 concerning Amendments to Law Number 12 Year 2011 concerning the Formation of Legislative Regulations (Law Number 15 Year 2019). However, until now this institution has not been formed. The problem in this paper is how to implement the legislative process in the government and what is the institutional arrangement of single government legislation in a national legislative body. The purpose of this article is to understand the implementation of the legislative process in the government and to find out the obstacles and challenges in the formation of institution that carry out government affair in the field of forming law and regulation. This writing uses a normative juridical approach, namely by reviewing library sources or secondary data. The results of the analysis show that in implementing government legislation there are still many problems because the ministries/institutions involved are still not synergized. Structuring government regulatory institutions includes planning, preparation, formulation, harmonization, socialization, and revisions which currently involve many institutions. However, this arrangement has not been realized due to various obstacles such as government legal politics, omnibus law policies, and budget considerations. In the future, to overcome various legislative problems in the government, it is necessary to maximize and integrate the role of each institution involved in the field of legislation for law and regulation at the central government level and regional government level and the government makes a thorough study of the design and formulation of this institution.*

*Keywords: institutional arrangement, government legislation, rule*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Dewasa ini, terjadi suatu kecenderungan oleh pemerintah untuk menjadikan pembentukan regulasi sebagai obat paling ampuh dalam mengatasi setiap permasalahan bangsa dan negara.<sup>358</sup> Peraturan yang dibuat mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan lembaga, sampai dengan peraturan daerah. Hingga 18 Agustus 2022, berdasarkan data Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), jumlah regulasi yang ada terdiri dari 17.468 peraturan menteri, 15.982 peraturan daerah, 4.711 peraturan lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK). Jumlah tersebut tidak termasuk peraturan yang dibuat langsung oleh kepala daerah, seperti peraturan bupati, peraturan wali kota, atau peraturan gubernur. Jumlahnya juga belum termasuk peraturan yang dibuat oleh pimpinan BUMN.<sup>359</sup>

Permasalahan obesitas hukum tersebut diperburuk pula dengan persoalan kualitas regulasi yang masih rendah. Menteri Hukum dan HAM, Yasona H. Laoly mengatakan rendahnya kualitas regulasi di Indonesia ditandai dengan adanya ketidakharmonisan antar peraturan, tumpang tindih, dan banyaknya regulasi yang tidak efektif.<sup>360</sup>

Setidaknya ada 4 (empat) bentuk permasalahan implementasi regulasi di Indonesia, yaitu konflik materi muatan, inkonsisten, multitafsir, dan tidak operasional.<sup>361</sup>

Disharmoni peraturan perundang-undangan merupakan salah satu permasalahan hukum yang cukup kompleks di Indonesia. Banyak regulasi di Indonesia yang masih mengalami disharmoni, baik secara vertikal maupun horisontal. Disharmoni peraturan perundang-undangan secara vertikal dapat kita lihat dari banyaknya regulasi yang tumpang tindih dan tidak sinkron, yaitu antara regulasi di atas dengan regulasi di bawahnya secara hierarki. Hal ini merujuk, misalnya pada peraturan-peraturan daerah yang tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Bahkan kita bisa menemukan peraturan daerah yang secara materil bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.<sup>362</sup> Sedangkan disharmoni peraturan perundang-undangan secara horizontal dapat dilihat dari setiap jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini merujuk pada berbagai produk perundang-undangan, misalnya berbagai peraturan menteri, yang saling tidak selaras dan mengalami disharmoni.<sup>363</sup>

Berbagai persoalan ini sejatinya telah berulang kali mendapat sorotan dari berbagai

---

<sup>358</sup> Ibnu Sina Chandranegara, *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*, dimuat juga dalam Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia, Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017, hal.215.

<sup>359</sup> [Dataindonesia.id](https://dataindonesia.id), *Hari Konstitusi, Berapa Jumlah Peraturan di Indonesia?*, dimuat dalam <https://dataindonesia.id/varia/detail/hari-konstitusi-berapa-jumlah-peraturan-di-indonesia>, diakses tanggal 13 September 2023.

<sup>360</sup> M. Dani Pratama Huzaini, *Akui Kualitas Produk Legislasi Rendah, Pemerintah Fokus Harmonisasi Regulasi*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f13bb>

---

6e2702/akui-kualitas-produk-legislasi-rendah-pemerintah-fokus-harmonisasi-regulasi%0D, diakses 14 November 2023.

<sup>361</sup> Diani Sadiawati dkk, *Strategi Nasional Reformulasi Regulasi*, Jakarta: Bappenas, 2015, hal.38.

<sup>362</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Penataan Regulasi di Indonesia Melalui Lembaga Independen*, Jurnal Pandecta, Vol. 16, No. 2, Desember 2021, hal.1.

<sup>363</sup> Sulasi Rongiyati, *Menata Regulasi Pemberdayaan UMKM Melalui Omnibus Law*, Bidang Hukum Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Vol. XI, Desember 2019, hal. 23.

pihak. Permasalahan regulasi tersebut terjadi sebagai konsekuensi dari kegagalan dalam mendesain kelembagaan yang memegang peranan untuk mengelola regulasi. Akar persoalan terkait desain kelembagaan pengelola regulasi yang kerap kali disorot adalah ketiadaan lembaga yang mempunyai kontrol penuh terhadap fungsi pengelolaan regulasi dari hulu hingga ke hilir. Kewenangan pembentukan regulasi tersebut terpecah pada kementerian/lembaga.<sup>364</sup>

Pada tahun 2019, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama dengan Pemerintah menyetujui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 15 Tahun 2019). Salah satu isi dalam undang-undang tersebut yaitu amanat pembentukan lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal-pasal yang terkait mengatur mengenai tugas lembaga tersebut dalam UU Nomor 15 Tahun 2019 di tahap perencanaan, harmonisasi, pembahasan, pengundangan, maupun penerjemahan peraturan perundang-undangan adalah Pasal 21, Pasal 58, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 54. Namun demikian UU Nomor 15 Tahun 2019 tidak mengatur mengenai bentuk, kedudukan, struktur organisasi, maupun jangka waktu lembaga ini dibentuk. Pasal 99A UU Nomor 15 Tahun 2019 mengenai ketentuan peralihan hanya menyebutkan selama kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang

---

<sup>364</sup>Ibid.

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini juga merupakan janji politik Calon Presiden Joko Widodo, yang pada saat debat pemilihan presiden sempat mengukapkan akan menggabungkan dalam pusat legislasi nasional, dimana pusat legislasi nasional langsung dikontrol oleh presiden, satu pintu agar tidak tumpang tindih. Begitu juga dengan peraturan daerah harus dikonsultasikan ke pusat legislasi nasional, dan akan menyederhanakan semua. Apabila terdapat tumpang tindih, dapat langsung terlihat sehingga dapat dilakukan revisi.<sup>365</sup> Sehingga dengan terpilih kembali Joko Widodo sebagai Presiden, salah satu janji kampanye capres tersebut sudah dapat diwujudkan dengan pengaturan baru dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Gambaran bentuk lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini kemudian diterangkan oleh pemerintah melalui Menteri Sekretaris Negara Pratikno, menurut Pratikno pusat legislasi nasional itu akan dinamakan Badan Regulasi Nasional. Pratikno menjelaskan Badan Regulasi Nasional ini merupakan gabungan dari unit-unit yang mengurus regulasi yang ada di sejumlah kementerian/lembaga yaitu di Kementerian Dalam Negeri kaitannya dengan Perda, kemudian Kementerian Hukum dan HAM kaitannya dengan peraturan perundang-undangan pusat, di Sekretariat Negara,

---

<sup>365</sup>Kompas.com, "Atasi Tumpang Tindih Regulasi Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

Sekretariat Kabinet. Badan tersebut pun akan mengurus tidak hanya soal undang-undang, tetapi juga Peraturan Menteri (Permen).<sup>366</sup>

Pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini didesain untuk menyelesaikan berbagai permasalahan regulasi pada pemerintah. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) menilai, pembentukan badan khusus regulasi ini memang dibutuhkan untuk membenahi berbagai permasalahan tersebut. Sebab, selama ini mayoritas kementerian dan lembaga cenderung mengedepankan ego sektoral sehingga lahirnya peraturan perundang-undangan yang begitu banyak. Akibatnya, peraturan-peraturan ini tidak hanya tumpang tindih, tetapi juga tak efektif. Lebih lanjut, harus ada suatu lembaga khusus peradilan yang kewenangannya lebih kuat untuk menyelesaikan persoalan ego sektoral ini. Kewenangan utama badan ini ialah manajemen tata kelola regulasi, dari perencanaan hingga monitoring dan evaluasi di tingkat eksekutif. Idealnya pula, badan khusus regulasi nanti diisi oleh kalangan profesional yang amat memahami persoalan-persoalan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Setelah 4 (empat) tahun berlakunya UU Nomor 15 Tahun 2019, namun pembentukan pembentukan lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum juga terealisasi. Walaupun pembentukan kelembagaan regulasi pemerintah ini menjadi agenda Presiden

Jokowi namun terdapat tantangan untuk merealisasi hal tersebut. Kompleksitas permasalahan ego sektoral dalam regulasi, disharmoni, kualitas peraturan yang kurang baik, dan *over* regulasi ini harus segera diselesaikan tidak hanya tataran kebijakan, namun perlu ada terobosan dan komitmen untuk menata ulang dan merealisasikan pembentukan kelembagaan regulasi pemerintah yang bersifat tunggal.

## B. Permasalahan

Dalam tulisan ini, permasalahan yang menjadi pokok bahasan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan proses legislasi pada pemerintah?
2. Bagaimana penataan kelembagaan legislasi pemerintah yang bersifat tunggal dalam suatu badan legislasi nasional?

## C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan proses legislasi pada pemerintah.
2. Untuk mengetahui penataan kelembagaan legislasi pemerintah yang bersifat tunggal dalam suatu badan legislasi nasional.

## D. Metode Penulisan

Metode merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil konkrit dan juga metode tersebut merupakan cara utama untuk mencapai tujuan. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun

---

<sup>366</sup>Detik.Com, *Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional*, dimuat dalam <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>367</sup>

Penyusunan tulisan ini dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif, yakni dengan melakukan pengkajian sumber-sumber kepustakaan atau data sekunder. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.<sup>368</sup> Kajian bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari peraturan perundang-undangan dan buku yang terkait dengan kelembagaan, sinkronisasi, dan harmonisasi. Kajian bahan hukum sekunder dalam penulisan ini terdiri dari pendapat hukum dan teori-teori kelembagaan, sinkronisasi, dan harmonisasi yang didapat dari artikel ilmiah dan *website* yang memuat hasil penelitian. Lebih lanjut, kajian bahan hukum tersier terdiri dari bahan-bahan yang memberikan informasi terkait bahan hukum primer dan sekunder, misalnya jurnal dan laman yang memuat artikel terkait kelembagaan, sinkronisasi, dan harmonisasi. Selanjutnya, penulis melakukan analisis deskriptif terhadap bahan tersebut guna menjawab permasalahan yang ada.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Konsep Lembaga Pemerintahan

Lembaga negara adalah “lembaga pemerintahan (*civilized organization*) yang dibentuk oleh negara untuk melaksanakan fungsi negara sekaligus menyelenggarakan pemerintahan negara”. Ada lembaga negara yang dibentuk dan diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), ada yang

dibentuk atas perintah UUD NRI 1945 (organ), ada yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, serta lembaga negara yang dibentuk melalui keputusan presiden. Maka dari itu, secara konseptual, tujuan dari dibentuknya lembaga-lembaga negara yaitu untuk menjalankan fungsi negara dan juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Sedangkan, secara praktis, fungsi lembaga negara untuk melaksanakan dasar atau ideologi negara dalam mencapai tujuan.<sup>369</sup>

Dalam menjalankan pemerintahan, Indonesia menganut asas triaspolitika. Hal ini ditunjukkan dengan terjadinya perubahan UUD NRI 1945, dimana terjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal dalam artian kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi, yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*).<sup>370</sup>

Lembaga negara merupakan konsekuensi logis dari pemisahan kekuasaan. Cabang kekuasaan yang terpisah tersebut membutuhkan lembaga negara sebagai pelaksana dari cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Oleh sebab itu, kemudian lahirlah lembaga-lembaga negara yang bekerja di bawah sistem masing-masing cabang kekuasaan.<sup>371</sup> Salah satunya adalah yang membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama (*main state's organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state's organ*).<sup>372</sup> Dalam perkembangannya, muncul lembaga-lembaga negara baru yang dikategorikan

---

<sup>367</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, hal.35.

<sup>368</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal.23-24.

---

<sup>369</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2018, hal.195-196.

<sup>370</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2016, hal.29-30.

<sup>371</sup> *Ibid.*, hal.30.

<sup>372</sup> Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Yogyakarta: GENTA Press, 2013, hal. 43.

sebagai lembaga negara independen sebagai akibat dari ketidakpercayaan atas lembaga yang sudah ada.<sup>373</sup> Di Indonesia, kehadiran lembaga negara independen semakin banyak setelah perubahan UUD NRI 1945. Berbagai lembaga negara independen tersebut tidak dibentuk dengan dasar hukum yang seragam. Beberapa diantaranya berdiri atas amanat konstitusi, namun ada pula yang memperoleh legitimasi berdasarkan undang-undang ataupun Keputusan Presiden.<sup>374</sup> Lembaga-lembaga negara independen tersebut selanjutnya dikategorikan sebagai lembaga negara tersendiri yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya.<sup>375</sup>

Saldi Isra mengklasifikasikan lembaga negara dapat dibedakan berdasarkan tiga hal yakni: Pertama, berdasarkan landasan hukum pembentukan: a. berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945; b. berdasarkan Undang-Undang; c. berdasarkan peraturan perundangundangan di bawah Undang-Undang; d. berdasarkan peraturan daerah; Kedua, berdasarkan fungsi: a. fungsi pembentukan hukum; b. fungsi penegakan hukum; c. fungsi campuran; Ketiga, berdasarkan kedudukan: a. lembaga negara utama (*primary constitutional organs*) dan lembaga negara pendukung (*auxiliary state organs*).<sup>376</sup>

Lembaga negara yang muncul di luar ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 lahir dan respon dari suatu kebutuhan penyelenggaraan fungsi negara, dapat pula dikategorikan dalam kelompok lembaga state

auxiliary bodies atau organ negara. Di Indonesia, organ negara tambahan ini berarti lembaga negara nondepartemen atau yang sekarang disebut dengan lembaga negara nonKementerian serta lembaga non-struktural.<sup>377</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU tentang Kementerian Negara) dikenal jenis kelembagaan berupa lembaga negara, kementerian, dan kementerian, lembaga pemerintah non kementerian (LPNK). Lembaga negara dibentuk dengan UUD NRI 1945 dan undang-undang. Sedangkan Kementerian dibentuk dengan UU tentang Kementerian Negara sebagai amanat Pasal 17 UUD NRI 1945. Adapun LPNK yang semula dikenal dengan nama Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 103 Tahun 2001 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Perpres Nomor 145 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedelapan atas Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja LPNK. Namun seiring dengan reformasi, lahirlah kelembagaan baru selain lembaga-lembaga tersebut, yaitu lembaga non struktural (LNS). Keberadaan LNS dibentuk dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan, ada yang dibentuk dengan undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Keputusan Presiden. Dari sisi tugas, keberadaan LNS ada yang dimaksudkan untuk mengawasi tugas pemerintah, ada yang membantu tugas penyelenggaraan pemerintah, dan ada LNS yang bersifat independen/mandiri. Sampai saat ini belum ada standarisasi dalam pembentukan LNS,

---

<sup>373</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, hal.32.

<sup>374</sup> Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama, 2013, hal.161.

<sup>375</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, hal.2.

<sup>376</sup> Saldi Isra, *Lembaga Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2020, hal.10-11.

---

<sup>377</sup> Komisi Informasi Pusat, *Kajian Kelembagaan*, Jakarta: Komisi Informasi Pusat, 2015, hal.22.

sehingga pengaturan LNS memiliki variasi yang beragam.<sup>378</sup>

## 2. Konsep Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>379</sup>

Istilah harmonisasi secara etimologi berasal dari kata dasar harmoni, menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya, untuk menuju atau merealisasi sistem harmoni. Istilah harmoni juga diartikan keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyenangkan.<sup>380</sup> Harmonisasi hukum merupakan proses penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan hakim, keputusan pemerintah, sistem hukum beserta asas-asas hukum yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa harus mengaburkan maupun mengorbankan pluralism hukum.<sup>381</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah dan kawan-kawan menyatakan bahwa harmonisasi hukum adalah kegiatan

ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.<sup>382</sup>

Sinkronisasi hukum adalah penyesuaian dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.<sup>383</sup>

Sinkronisasi yang dimaksud adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang mana yang lebih tepat untuk digunakan untuk kasus

---

<sup>378</sup> Kementerian Sekretarian Negara Republik Indonesia, *Klasifikasi dan PUU LNS*, dimuat dalam [https://www.setneg.go.id/baca/index/klasifikasi\\_dan\\_puu\\_lns](https://www.setneg.go.id/baca/index/klasifikasi_dan_puu_lns), diakses tanggal 10 September 2023.

<sup>379</sup> Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim*, Jurnal Ilmiah, Malang: Universitas Brawijaya, 2014, hal. 7.

<sup>380</sup> Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi hukum: Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, Surabaya: JP. Books, 2006, hal.59.

<sup>381</sup> *Ibid.*, hal.62.

---

<sup>382</sup> Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, 2011, hal. 94.

<sup>383</sup> Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2016, hal.17.

tertentu. Oleh karena itu, para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan.<sup>384</sup>

Pada dasarnya, setiap rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan presiden, dan rancangan peraturan menteri dilakukan tahapan harmonisasi dan sinkronisasi. Harmonisasi dan sinkronisasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali di ubah terakhir dengan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) mengatur terkait sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki. Hierarki tersebut dapat ditemukan dalam beberapa rumusan Pasal sebagai berikut:

- a. Pasal 2, mengatur mengenai Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.
- b. Pasal 3 ayat (1), mengatur mengenai UUD NRI 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
- c. Pasal 7 ayat (1), mengatur mengenai Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut : (i) UUD NRI 1945; (ii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iii) Peraturan Pemerintah; (iv) Peraturan Presiden; dan (v) Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah

sesuai dengan Pembukaan UUD NRI 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan yang disusun tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya UUD NRI 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Tahapan harmonisasi dan sinkronisasi dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal terhadap peraturan di atasnya maupun peraturan sejenisnya. Oleh karena itu, tahapan ini penting untuk dilakukan agar peraturan yang dibuat tidak terjadi pertentangan.

## **B. Analisis**

### **1. Pelaksanaan Proses Legislasi Pada Pemerintah**

Proses legislasi yang dilakukan oleh pemerintah secara umum yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Proses tersebut berlaku untuk penyusunan peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (Perpres), dan peraturan Menteri (Permen).

Pada proses perencanaan, di Indonesia terdapat dua dokumen yang terkait dengan perencanaan pembangunan dan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dokumen perencanaan pembangunan terdiri atas dokumen pembangunan nasional dan dokumen perencanaan pembangunan daerah, yang kedudukannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN). Tingkat nasional, dokumen perencanaan pembangunan mencakup Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN),

---

<sup>384</sup>Endang Sumiarni, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*, Yogyakarta: Gramedia Pustaka, 2013, hal.10.

Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L). Sementara pada tingkat daerah, dokumen perencanaan pembangunan mencakup Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), dan Renja SKPD.<sup>385</sup>

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Perpres Nomor 87 Tahun 2014) membagi masing-masing tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan tersebar ke pelbagai institusi. Perencanaan PP, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum menyiapkan perencanaan program penyusunan PP dan ketentuan mengenai tata cara perencanaan program penyusunan PP ini juga berlaku terhadap perencanaan program penyusunan Perpres.

Berkaitan dengan perencanaan pembentukan Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Peraturan Lembaga Nonstruktural ternyata tidak diatur secara lengkap dalam UU No. 12 Tahun 2011 maupun Perpres No. 87 Tahun 2014. Pasal 42 UU No. 12 Tahun 2011 hanya mengatur Perencanaan penyusunan Peraturan

Perundang-undangan lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing dan ditetapkan masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Hal ini menunjukkan pengaturan perencanaan peraturan perundang-undangan selain rancangan undang-undang (RUU), rancangan peraturan pemerintah (RPP), dan rancangan peraturan presiden (Raperpres) diserahkan kepada masing-masing Kementerian, Lembaga Pemerintah Nonkementerian atau Lembaga Nonstruktural.

Dalam tataran undang-undang, pengaturan mengenai harmonisasi dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi untuk peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri dikoordinasikan oleh Kemenkumham.

Dasar Hukum Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan diatur di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan UU Nomor 15 Tahun 2019, yaitu:

- a. Pasal 47 ayat (3), 54 ayat (2), dan Pasal 55 ayat (2): Pada Pasal 47 diatur bahwa rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Kemudian dalam penyusunan rancangan undang-undang, menteri atau pimpinan lembaga

---

<sup>385</sup>Indah Astrida Lestari Putri dan Nurul Satria Abdi, *Kebijakan Sinkronisasi dan Harmonisasi Regulasi Melalui Pembentukan Kementerian Legislasi Pemerintah di Indonesia*, Jurnal Ahmad Dahlan Legal Perspective, Volume 01, Issue 01, 2021, hal.40-41.

pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian. Terkait pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pada Pasal 54 mengatur mengenai harmonisasi rancangan peraturan pemerintah. Dalam penyusunan rancangan peraturan pemerintah, pemrakarsa membentuk antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Dalam Pasal 55 mengatur mengenai harmonisasi rancangan peraturan Presiden. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian. Kemudian, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Untuk peraturan daerah juga dilakukan proses harmonisasi. Hal ini diatur dalam Pasal 58. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Kemudian, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan

Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

c. Pada Pasal 63 mengatur bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian, terdapat juga dasar hukum yang lebih teknis yang mengatur harmonisasi ini yaitu:

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

b. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

c. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

d. 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.

e. 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.

Terkait dengan kegiatan harmonisasi peraturan tersebut, dalam pelaksanaannya masih saja banyak peraturan yang saling tumpang tindih. Hal ini dapat dilihat dari contoh misalnya Kementerian Dalam Negeri pernah melakukan pembatalan terhadap peraturan Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Daerah (Perda). Peraturan yang dibatalkan sebanyak 3.143, di antaranya ada 1765 Perda/Peraturan Kepala Daerah kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/putusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/revisi oleh Menteri Dalam Negeri, dan 1267 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Gubernur.<sup>386</sup> Hal ini menunjukkan bahwa ada permasalahan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun daerah. Salah satu permasalahan tersebut masih banyak peraturan yang tumpang tindih baik terhadap peraturan di atasnya maupun peraturan yang sejenis. Walaupun sudah ada pengaturan proses legislasi pada pemerintah misalnya terkait harmonisasi peraturan perundang-undangan, tapi tetap saja banyak terjadi disharmoni, multitafsir, dan tidak sinkronnya antar peraturan perundang-undangan. Salah satu penyebabnya adalah masih adanya ego sektoral antara kementerian/lembaga yang terlibat.

Ego sektoral dari masing-masing kementerian/lembaga ini menyebabkan koordinasi dan komunikasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

masih belum maksimal. Seharusnya kualitas peraturan perundang-undangan lebih penting dari pada kuantitasnya. Seluruh kementerian harus mampu berkoordinasi antar lintas kementerian/lembaga untuk membahas peraturan perundang-undangan yang ada dan meninggalkan ego sektoral masing-masing. Sehingga ke depan harus dibangun sinergitas antar kementerian/lembaga untuk meminimalisir ego atau kepentingan sektoral. Harmonisasi satu pintu (*one gate policy*) sangat penting untuk mencegah ego sektoral. Oleh karena itu, salah satu solusi untuk meminimalisir permasalahan ini diperlukan lembaga *leading* yang mengkoordinir dalam proses legislasi di pemerintah dimulai sejak proses perencanaan sampai dengan disahkannya peraturan tersebut.

## 2. Penataan Kelembagaan Legislasi Pemerintah Yang Bersifat Tunggal Dalam Suatu Badan Legislasi Nasional

Setelah 4 (empat) tahun disahkannya UU Nomor 15 Tahun 2019, namun kelembagaan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan masih belum terbentuk. Setiap proses dalam penyusunan legislasi di pemerintah, sampai saat ini masih masing-masing kementerian/lembaga yang terkait sektor tersebut menjadi *leading*-nya.

Setidaknya terdapat beberapa lembaga yang menjalankan urusan pemerintahan bidang hukum, secara kewenangan saling berkaitan dan bersinggungan, di antara pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Sekretariat Negara, Sekretaris Kabinet, dan Kementerian Dalam Negeri. Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjelaskan bahwa Kemenkumham mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di

---

<sup>386</sup> Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan*, dimuat dalam <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Patut diakui dalam praktik penataan kelembagaan negara di Indonesia saat ini, belum memiliki konsep baku dan aturan yang tegas membedakan antara kewenangan dan struktur antara kementerian dengan lembaga pemerintah non-kementerian. Begitu juga kapan suatu kementerian berubah menjadi badan/pusat, begitu juga sebaliknya badan/pusat berubah menjadi kementerian. Akan tetapi, persamaannya adalah semua kelembagaan ini berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Jadi, ketika Badan Regulasi Nasional/Pusat Legislasi Nasional tidak menggunakan peristilahan Kementerian, maka dapat dipastikan bentuk kelembagaannya adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK).<sup>387</sup>

Gagasan terhadap pembentukan lembaga regulasi pemerintah ini sangat menarik. Lembaga yang khusus di bidang legislasi ini mempunyai tugas dan fungsi dari awal hingga akhir pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, perumusan, harmonisasi, sosialisasi, sampai dengan revisi. Lembaga ini jika dibandingkan di negara lain, salah satunya mirip dengan Kementerian Legislasi Korea Selatan (*Minister of Government Legislation/MoLEG*).

Ada 7 (tujuh) fungsi utama MoLEG, yaitu sebagai berikut:

- a. *Supervision, coordination, and support for government legislation;*
- b. *Statutory examination;*
- c. *Statutory interpretation;*

---

<sup>387</sup> Muhammad Reza Winata dan Ibnu Hakam Musais, *Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional Sebagai Solusi Reformasi Regulasi Di Indonesia*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 10 No. 2, Agustus 2021, hal.315.

d. *Legislative support;*

e. *Statutory informative service; and*

f. *Legislative exchange and coordination.*<sup>388</sup>

MoLEG merupakan kementerian yang legislasi yang mengurus legislasi untuk pemerintah Korea Selatan. Ada beberapa fungsi dan tugas yang dilakukan oleh MoLEG yaitu supervisi, koordinasi dan mendukung pemerintah Korea Selatan di bidang legislasi, pengawasan penyusunan perundang-undangan di lingkungan pemerintah, pengujian (eksaminasi) peraturan perundang-undangan, **penafsiran (interpretasi) peraturan perundang-undangan**, perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan dengan menerima masukan dari berbagai pihak seperti masyarakat, sektor bisnis, juga pihak pemerintah, memberikan dukungan penyusunan peraturan perundang-undangan kepada pemerintah daerah untuk memastikan proses legislasi berjalan dengan efisien, dan mengelola informasi perundang-undangan. Korea Selatan salah satu negara yang sangat maju dalam bidang legislasi. Kualitas legislasi Korea Selatan sangat baik.

Melihat *benchmark* MoLEG, pembentukan lembaga menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan legislasi pemerintah. Lembaga menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini didesain menjadi sebuah lembaga yang mengurus peraturan perundang-undangan di bawah kontrol

---

<sup>388</sup> Kementerian Legislasi Korea Selatan, *Main Functions and Works of The Ministry of Government Legislation*, Disampaikan pada *Training Course on Capability Building for Legislative System Improvement in Indonesia* pada tanggal 16 - 22 Juli 2023 di Korea Selatan.

langsung oleh Presiden agar membentuk sebuah sistem pembentukan dan peninjauan peraturan perundang-undangan satu atap. Lembaga menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini juga diharapkan mampu menjadi instrumen utama dalam pemantauan dan peninjauan produk legislasi, serta mampu menjadi bentuk penyempurnaan dari sistem legislasi di Indonesia saat ini sesuai dengan amanat UU Nomor 15 Tahun 2019.

Pusat Legislasi Nasional didesain untuk memiliki kewenangan dan fungsi (1) Mewakili pemerintah menyusun Prolegnas di DPR; (2) Mewakili pemerintah mengajukan RUU di DPR di luar Prolegnas; (3) Merancang penyusunan RUU dari Presiden; (4) Mengharmonisasikan RUU dari Presiden; (5) Mewakili Presiden mengkoordinasikan pembahasan RUU di DPR; 6. Merancang Peraturan Pemerintah; (7) Mengharmonisasikan Rancangan Peraturan Pemerintah; (8) Mengharmonisasikan Rancangan Peraturan Presiden; (9) Mengharmonisasikan, Rancangan Perda Provinsi; (10) Menerjemahkan peraturan perundangan ke bahasa asing; (11) Memantau dan meninjau pelaksanaan UU mewakili pemerintah.<sup>389</sup>

Namun, ternyata realitasnya sampai dengan tahun 2023 ini, lembaga regulasi pemerintah yang bersifat tunggal belum juga terbentuk secara kelembagaan. Sampai saat ini, belum dibuat dasar peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut turunan dari UU Nomor 15 Tahun 2019, maupun kebijakan dan pernyataan pemerintah yang

menunjukkan desain yang jelas terkait struktur, fungsi, dan relasi dari kelembagaan lembaga menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa saat ini telah terjadi stagnansi perkembangan untuk merealisasikan gagasan lembaga regulasi pemerintah yang tunggal sebagai upaya mewujudkan reformasi regulasi di Indonesia.

Pemerintah Indonesia cenderung menyelesaikan berbagai permasalahan legislasi dengan membentuk regulasi dengan metode omnibuslaw. Pada tahun 2020 lalu, lahirlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). Kemudian pada tahun 2022, dikeluarkanlah oleh pemerintah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Terakhir UU tentang Cipta Kerja diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Selain itu, pada tahun 2023 terdapat 2 (dua) undang-undang yang menggunakan metode omnibuslaw yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Metode tersebut dilakukan untuk menata regulasi pada pemerintah pusat. Melalui pembentukan undang-undang dengan metode omnibuslaw tersebut di bidang inventasi, keuangan, dan Kesehatan, pemerintah berharap dapat menyelesaikan berbagai permasalahan tumpah tindihnya peraturan di bidang-bidang tersebut. Namun, nampaknya omnibuslaw ini hanya tatara undang-undang. Padahal tumpang tindih dan over regulasi di Indonesia banyak terjadi pada peraturan pemerintah dan peraturan menteri serta peraturan daerah.

---

<sup>389</sup> Detiknews, "UU P3 Diteken Jokowi, Ini Tugas Kementerian Regulasi", dimuat dalam <https://news.detik.com/berita/d-4742230/uu-p3-diteken-jokowi-ini-tugas-kementerian-regulasi>, diakses 14 November 2023.

Walaupun pembentukan lembaga menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan telah diamanatkan dalam UU Nomor 15 Tahun 2019, namun demikian dalam UU tersebut tidak mengatur jangka waktu dalam aturan peralihannya. Sehingga, hal tersebut menjadi kendala karena tidak adanya kewajiban dalam jangka waktu tertentu untuk membentuk lembaga menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini. Pada aturan peralihan Pasal 99A UU Nomor 15 Tahun 2019 hanya mengatur terkait pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Arah politik pemerintahan Presiden Jokowi terkait pembenahan kelembagaan negara sudah terlihat sejak tahun 2016. Presiden Jokowi sudah menyatakan akan merampingkan lembaga yang ada. Tujuan Semakin ramping organisasi yaitu menyederhanakan birokrasi dan *anggaran* juga semakin dapat kendalikan. Kemudian, tugas-tugas lembaga tersebut akan dikembalikan kepada kementerian terkait.<sup>390</sup> Sampai dengan tahun 2020 telah ada 10 LNS yang dirampingkan melalui Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020 tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan

---

<sup>390</sup>Voaindonesia.com, *Untuk Hemat Anggaran, Jokowi Berencana Rampingkan Lembaga Negara*, dimuat dalam

<https://www.voaindonesia.com/a/untuk-hemat-anggaran-jokowi-berencana-rampingkan-lembaga-negara/5503759.html>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

Pangan, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia, Komite Ekonomi dan Industri Nasional, Badan Pertimbangan Telekomunikasi, Komisi Nasional Lanjut Usia, Badan Olahraga Profesional Indonesia, dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia. Politik hukum pemerintahan Jokowi ini sepertinya menjadi kendala untuk merealisasikan pembentukan lembaga menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pemerintahan saat ini masih mempertimbangkan pembentukan lembaga regulasi tersebut. Saat ini pemerintah juga masih memaksimalkan fungsi beberapa lembaga yang terlibat dalam bidang legislasi pemerintah.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di atas maka dalam tulisan ini dapat diberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara umum proses legislasi pada pemerintah yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan dengan keterlibatan beberapa kementerian/lembaga. Namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai permasalahan seperti masih banyak peraturan yang tumpang tindih baik terhadap peraturan di atasnya maupun peraturan yang sejenis, peraturan yang multitafsir, dan masih adanya ego sektoral antara kementerian/lembaga yang terlibat yang menyebabkan koordinasi dan komunikasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih belum maksimal.
2. Penataan lembaga regulasi pemerintah yang bersifat tunggal merupakan salah satu solusi

untuk mengatasi berbagai permasalahan di bidang hukum oleh pemerintah. Desain lembaga ini mempunyai tugas dan fungsi dari awal hingga akhir pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, perumusan, harmonisasi, sosialisasi, sampai dengan revisi. Namun, ada beberapa kendala dan tantangan dalam pembentukan lembaga menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu politik hukum di bidang legislasi pemerintah dengan pembenahan regulasi melalui pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode omnibuslaw, tidak adanya jangka waktu pembentukan lembaga regulasi pemerintah dalam ketentuan peralihan UU Nomor 15 Tahun 2019.

## B. Saran

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa saran untuk perbaikan legislasi pemerintah, yaitu sebagai berikut:

1. Saat ini lembaga regulasi pemerintah belum terbentuk maka untuk mengatasi berbagai permasalahan regulasi pada pemerintah perlu memaksimalkan dan mengintegrasikan peran masing-masing lembaga yang terlibat dalam bidang legislasi untuk peraturan perundang-undangan di tingkat pemerintah pusat maupun tingkat pemerintah daerah, misalnya intansi Kemenkumham, Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat Negara, dan Sekretariat Kabinet.
2. Kajian *design* dan formulasi kelembagaan regulasi pemerintah harus sudah dibuat terkait kewenangan, fungsi, sumber daya manusia, struktur organisasi, infrastruktur, anggaran, dan hubungan dengan lembaga lain agar hal ini menjadi pertimbangan

untuk mempercepat realisasi pembentukan lembaga ini.

3. Dalam revisi UU Nomor 12 Tahun 2011 berikutnya apabila lembaga ini belum terbentuk maka dalam peraturan peralihannya perlu dibuat jangka waktu dibentuknya lembaga regulasi pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

### 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 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 Presiden Nomor 145 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedelapan atas Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja LPNK.

### Buku

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Ke-3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Goesniadhie S., Kusnu. *Harmonisasi hukum: Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*. Surabaya: JP. Books, 2006.

Indra, Mexsasai. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Refika Aditama, 2013.

- Isra, Saldi. *Lembaga Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2020.
- Komisi Informasi Pusat. *Kajian Kelembagaan*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat, 2015.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.
- Mas, Marwan. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2018.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen*. Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2016.
- Sadiawati dkk, Diani. *Strategi Nasional Reformulasi Regulasi*. Jakarta: Bappenas, 2015.
- Sumiarni, Endang. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*. Yogyakarta: Gramedia Pustaka, 2013.
- Tauda, Gunawan A. *Komisi Negara Independen*. Yogyakarta: GENTA Press, 2013.

## Jurnal

- Muqtada, Dani dan Ayon Diniyanto. *Penataan Regulasi di Indonesia Melalui Lembaga Independen*. Jurnal Pandecta, Volume 16, Number 2, December 2021.
- Putri, Indah Astrida Lestari, dan Nurul Satria Abdi. *Kebijakan Sinkronisasi dan Harmonisasi Regulasi Melalui Pembentukan Kementerian Legislasi Pemerintah di Indonesia*, Jurnal Ahmad Dahlan Legal Perspective, Volume 01, Issue 01, 2021.
- Rochim, Risky Dian Novita Rahayu. *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim*, Jurnal Ilmiah, Malang: Universitas Brawijaya, 2014.
- Rongiyati, Sulasi. *Menata Regulasi Pemberdayaan UMKM Melalui Omnibus Law*. Bidang Hukum Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Vol. XI, December 2019.
- Sadiawati, Dewi, Sholikin M. N., Nursyamsi F., Damayana G. P., Argama R., Rofiandri R., Putra A., Maolana, Akbar & Destianissa, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019.
- Winata, Muhammad Reza dan Ibnu Hakam Musais. *Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional Sebagai Solusi Reformasi Regulasi Di Indonesia*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 10 No. 2, Agustus 2021.

## Bahan yang Tidak Diterbitkan

- Chandranegara, Ibnu Sina. *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*, dimuat juga dalam Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4, *Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017.
- Kementerian Legislasi Korea Selatan. *Main Functions and Works of The Ministry of Government Legislation*, Disampaikan pada *Training Course on Capability Building for Legislative System Improvement in Indonesia* pada tanggal 16 - 22 Juli 2023 di Korea Selatan.
- Sayuna, Inche. *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2016.
- Suhartono. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran*

*Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, 2011.

## Laman

DataIndonesia.id, Hari Konstitusi. *Berapa Jumlah Peraturan di Indonesia?*. Dimuat dalam <https://dataindonesia.id/varia/detail/hari-konstitusi-berapa-jumlah-peraturan-di-indonesia>, diakses tanggal 13 September 2023.

Detik.Com. "Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional". Dimuat dalam <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

Huzaini, M. Dani Pratama. *Akui Kualitas Produk Legislasi Rendah, Pemerintah Fokus Harmonisasi Regulasi*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f13bb6e2702/akui-kualitas-produk-legislasi-rendah-pemerintah-fokus-harmonisasi-regulasi%0D>, diakses 14 November 2023.

Kementerian Sekretarian Negara Republik Indonesia. *Klasifikasi dan PUU LNS*. Dimuat dalam [https://www.setneg.go.id/baca/index/klasifikasi\\_dan\\_puu\\_lns](https://www.setneg.go.id/baca/index/klasifikasi_dan_puu_lns), diakses tanggal 10 September 2023.

Kompas.com. "Atasi Tumpang Tindih Regulasi Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional". Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. *Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan*. Dimuat dalam <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

Voaindonesia.com. *Untuk Hemat Anggaran, Jokowi Berencana Rampingkan Lembaga Negara*. Dimuat dalam <https://www.voaindonesia.com/a/untuk-hemat-anggaran-jokowi-berencana-rampingkan-lembaga-negara/5503759.html>, diakses tanggal 29 Agustus 2023.

# URGENSI PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENGENAI PENGENDALIAN DAMPAK PERUBAHAN IKLIM

*(The Urgency of Drafting Legislation on Climate Change Control)*

Noor Ridha Widiyani, S.H.

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda

Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, Dan  
Kesejahteraan Rakyat Badan Keahlian DPR RI

Korespondensi: [nwidiyani@gmail.com](mailto:nwidiyani@gmail.com)

## **Abstrak**

Memasuki bulan September 2023, Sekretaris-Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa merilis pernyataan bahwa seluruh warga dunia ini baru saja melalui musim panas atau musim kemarau terpanas dalam pendataan suhu rata-rata dunia sepanjang bulan Juni-Agustus dengan suhu rata-rata 16.77°C dengan estimasi tertinggi lebih panas sekitar 1.5°C dari suhu rata-rata sepanjang Revolusi Industri di tahun 1850-1900. Hal tersebut disebabkan oleh perubahan iklim. Dampak dari perubahan iklim secara umum dapat berupa kekeringan hebat, kelangkaan air, kebakaran hebat, naiknya permukaan laut, banjir bandang, pencairan es kutub, badai dahsyat, dan penurunan keanekaragaman hayati. Oleh karena itu penting untuk dikaji bagaimana pengaturan mengenai pengendalian perubahan iklim saat ini dan apa urgensi penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai pengendalian perubahan iklim. Penulis menggunakan metode analisis yuridis normatif dengan cara studi kepustakaan atau data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier. Berdasarkan hasil analisa ditemukan bahwa pengaturan mengenai pengendalian perubahan iklim tersebar dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan adanya satu pengaturan khusus yang setingkat undang-undang untuk mengatur mengenai pengendalian perubahan iklim.

Kata kunci: perubahan iklim, hukum lingkungan internasional, Persetujuan Paris

## **Abstract**

Entering September 2023, the Secretary-General of the United Nations released a statement that the entire world has just gone through the hottest summer or dry season in recorded global average temperature during June-August. The global average temperature during this period was 16.77°C, with the highest estimate being about 1.5°C hotter than the average temperature during the Industrial Revolution in 1850-1900. This is caused by climate change. The impacts of climate change can generally result in severe droughts, water scarcity, wildfires, rising sea levels, flash floods, melting of polar ice caps, severe storms, and loss of biodiversity. Therefore, it is important to study about the regulation concerning climate change control and the urgency to establish legislation on climate change control. This paper used normative juridical analysis methods through literature studies or secondary data consisting of primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. Based on the results of the analysis, it was found that regulations regarding climate change control are scattered across various types of legislation. Therefore, there is a need for a special regulation at the level of law to regulate climate change control.

Keywords: climate change, international environmental law, Paris Agreement

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Memasuki bulan September 2023, Sekretaris-Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (selanjutnya disingkat PBB) merilis pernyataan bahwa seluruh warga dunia ini baru saja melalui musim panas atau musim kemarau terpanas<sup>391</sup> dalam pendataan suhu rata-rata dunia sepanjang bulan Juni-Agustus dengan suhu rata-rata 16.77°C dengan estimasi tertinggi lebih panas sekitar 1.5°C dari suhu rata-rata sepanjang Revolusi Industri di tahun 1850-1900.<sup>392</sup> Perubahan rata-rata suhu dunia meski terlihat kecil sebenarnya berdampak sangat besar, bahkan kenaikan 0.01°C saja telah mengubah ketinggian air laut yang kemudian lanjut berdampak kepada kondisi lingkungan dalam bentuk perubahan iklim ekstrem<sup>393</sup> yang dapat berujung pada bencana-bencana alam yang tidak hanya merusak ekosistem tempat manusia tinggal namun juga dapat memusnahkan makhluk hidup lainnya.

Perubahan suhu tersebut dikarenakan terjadinya pemanasan global (*global warming*) yang mengakibatkan perubahan iklim (*climate change*). PBB mendefinisikan perubahan iklim sebagai perubahan suhu dan pola cuaca dalam jangka panjang yang meskipun terjadi secara alami telah dipercepat oleh aktivitas-aktivitas

manusia yang menghasilkan gas rumah kaca (*greenhouse gas*) yang menerangkap panas di ruang udara Bumi sejak periode dimulainya Revolusi Industri di tahun 1800-an.<sup>394</sup> Dampak dari perubahan iklim secara umum dapat berupa kekeringan hebat, kelangkaan air, kebakaran hebat, naiknya permukaan laut, banjir bandang, pencairan es kutub, badai dahsyat, dan penurunan keanekaragaman hayati.

Indonesia sebagai negara tropis yang berada di garis khatulistiwa juga terkena dampak perubahan iklim, termasuk dikarenakan perubahan periode terjadinya fenomena El Niño-Osilasi Selatan, yakni fenomena hasil interaksi antara permukaan Samudera Pasifik yang tropis dengan atmosfer di udara yang menghasilkan perubahan terprediksi antara kondisi suhu hangat El Nino atau kondisi suhu dingin La Nina yang telah terdata setidaknya sejak tahun 1960-an.<sup>395</sup> Sebagai samudera terbesar di dunia, perubahan suhu di permukaan Samudera Pasifik berdampak pada pola hujan tropis dan angin di ruang udara yang turut berdampak pada suhu dan arus air laut dan akhirnya akan berdampak pada perubahan pola iklim di sekeliling dunia.<sup>396</sup>

Fenomena El Nino adalah fenomena pemanasan Suhu Muka Laut di atas kondisi normal yang terjadi di Samudera Pasifik bagian tengah yang meningkatkan potensi

---

<sup>391</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), *Secretary-General's message on the Hottest Summer on Record*, dimuat dalam <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-09-06/secretary-generals-message-the-hottest-summer-record>, diakses tanggal 11 September 2023.

<sup>392</sup> *World Meteorological Organization, Earth had hottest three-month period on record, with unprecedented sea surface temperatures and much extreme weather*, dimuat dalam <https://public.wmo.int/en/media/press-release/earth-had-hottest-three-month-period-record-unprecedented-sea-surface> diakses tanggal 11 September 2023.

<sup>393</sup> James Hansen (et.al.), *Global temperature change, Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America*, Vol. 103, No. 39, 2006, hal. 1.

---

<sup>394</sup> PBB, *Apa itu perubahan iklim*, dimuat dalam <https://www.indonesia.un.org/id/172909-apa-itu-perubahan-iklim>, diakses tanggal 11 September 2023.

<sup>395</sup> George Philander, *El Nino and La Nina*, *American Scientist*, Vol. 77, No. 5, September-Oktober 1989, hal. 451.

<sup>396</sup> U.S. Department of Commerce, *National Oceanic and Atmospheric Administration, El Nino and La Nina: Frequently asked questions*, dimuat dalam <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/el-ni%C3%B1o-and-la-ni%C3%B1a-frequently-asked-questions>, diakses tanggal 11 September 2023.

pertumbuhan awan di Samudera Pasifik<sup>397</sup> dan mengakibatkan kekeringan berkepanjangan di wilayah barat, banjir di wilayah timur, serta badai angin di negara-negara kepulauan Pasifik.<sup>398</sup> Fenomena El Nino ini merupakan contoh fenomena iklim yang terjadi secara alami, namun perubahan iklim yang dipengaruhi oleh kegiatan-kegiatan manusia telah turut mempengaruhi laju El Nino.<sup>399</sup>

Dampak Fenomena El Nino terhadap Indonesia yang berada di sisi barat Samudera Pasifik adalah kondisi kekeringan berlebihan sepanjang musim kemarau.<sup>400</sup> Musim kemarau yang dimulai pada bulan Juni 2023 ini diprediksi masih berlanjut hingga Oktober 2023 sehingga menyebabkan keterlambatan mulainya musim hujan.<sup>401</sup> Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika Indonesia (BMKG) melaporkan bahwa beberapa wilayah Indonesia telah mengalami hari tanpa hujan berturut-turut dengan kategori ekstrem seperti di Stasiun Kemanggih di Sumba Timur dan Busalangga di Rote Ndao, Nusa Tenggara Timur yang sudah tidak turun hujan selama 115 hari, sedangkan untuk provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur sudah tercatat tidak turun hujan selama lebih dari 30 hari dan jatuh ke kategori sangat panjang. Selain itu, Badan Atmosfer dan Kelautan Nasional

---

<sup>397</sup> Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, *Istilah dalam Informasi Iklim*, dimuat dalam <http://iklim.ntb.bmkg.go.id/pemahaman-iklim>, diakses tanggal 11 September 2023.

<sup>398</sup> Wenju Cai (et.al), *Anthropogenic impacts on twentieth-century ENSO variability changes*, *Nature Reviews Earth & Environment*, Vol. 4, 2023, hal. 408.

<sup>399</sup> Wenju Cai (et.al), Abstrak, *Butterfly effect and a self-modulating El Niño response to global warming*, *Nature*, Vol. 585, 3 September 2020, hal. 68.

<sup>400</sup> Suraj D. Polade (et.al), *The key role of dry days in changing regional climate and precipitation regimes*, *Scientific Reports*, Vol.4, Nomor Artikel: 4364, 2014, hal. 5.

<sup>401</sup> Ahmad Arif, *El Nino Menyebabkan Kekeringan Hingga Oktober*, 22 Agustus 2023, dimuat dalam <https://kompas.id/baca/humaniora/2023/08/22/el-nino-menyebabkan-kekeringan-hingga-oktober>, diakses tanggal 11 September 2023.

Amerika Serikat juga turut memprediksi bahwa Fenomena El Nino akan terus berlanjut hingga bulan Januari-April 2024.<sup>402</sup>

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan mengenai pengendalian perubahan iklim saat ini?
2. Apa urgensi penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai pengendalian perubahan iklim?

## C. Tujuan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. Pengaturan mengenai pengendalian perubahan iklim yang saat ini berlaku di Indonesia.
2. Urgensi penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai pengendalian perubahan iklim.

## 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. Penulisan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan atau data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier. Kajian bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari peraturan perundang-undangan serta buku yang terkait dengan perubahan iklim serta

---

<sup>402</sup> U.S. National Weather Service Climate Prediction Center, *El Niño/Southern Oscillation Diagnostic Discussion 14 September 2023*, dimuat dalam [https://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis\\_monitoring/enso\\_advisory/ensodisc.html](https://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis_monitoring/enso_advisory/ensodisc.html), diakses tanggal 15 September 2023.

hukum lingkungan internasional dan nasional. Sementara itu kajian bahan hukum sekunder dalam penulisan ini merupakan bahan hukum yang membantu menganalisis bahan hukum primer, seperti karya-karya penelitian ilmiah para ahli hukum. Kajian terakhir dalam bahan hukum tersier terdiri dari bahan-bahan yang memberi informasi terkait bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus, jurnal, koran, internet, dan lain-lain.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Perkembangan Hukum Lingkungan Internasional Tentang Perubahan Iklim

Sejarah perkembangan hukum lingkungan di ranah internasional dimulai dengan pelaksanaan Konferensi PBB terkait Lingkungan Hidup Manusia pada tanggal 5-16 Juni 1972 di Stockholm, Swedia yang menghasilkan *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (selanjutnya disingkat Deklarasi Stockholm 1972) yang berisikan 26 Prinsip.<sup>403</sup> Prinsip 1 menyatakan bahwa manusia memiliki hak dasar atas kebebasan, kesetaraan dan kondisi kehidupan yang memadai dalam kualitas lingkungan yang memungkinkan kehidupan yang bermartabat dan sejahtera dan menanggung tanggung jawab serius untuk melindungi dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup bagi generasi masa kini dan masa datang. Prinsip 1 tersebut dapat dinyatakan sebagai langkah penting utama dalam pemersatuan aspek lingkungan dengan pemenuhan hak asasi manusia yang masih

---

<sup>403</sup> Majelis Umum PBB, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 Juni 1972, Kode Dokumen A/CONF.48/14/Rev.1, PBB, New York, 1973, hal. 3, dimuat dalam <https://digitallibrary.un.org/record/523249?ln=en>, diakses tanggal 12 September 2023.

menjadi pembahasan utama dalam upaya setiap negara untuk memenuhi hak asasi manusia warga negaranya.<sup>404</sup>

Isu perlindungan lingkungan lanjut diangkat melalui Draf Resolusi Majelis Umum PBB terkait Konservasi Iklim sebagai bagian dari warisan bersama umat manusia (*Conservation of climate as part of the common heritage of mankind*) yang diterbitkan pada tanggal 26 Oktober 1988 melalui inisiasi yang diambil oleh Pemerintah Negara Malta.<sup>405</sup> Majelis Umum PBB kemudian mengadopsi Resolusi Umum PBB 43/53 tentang Perlindungan Iklim Global Untuk Generasi Masa Kini dan Masa Datang (*Protection of global climate for present and future generations of mankind*) pada tanggal 6 Desember 1988 yang mengakui bahwa perubahan iklim adalah keprihatinan bersama umat manusia (*recognizes that climate change is a common concern of mankind*) dikarenakan iklim adalah kondisi penting yang menopang kehidupan di bumi (*...climate is an essential condition which sustains life on earth*).<sup>406</sup> Resolusi tersebut menekankan bahwa beberapa aktivitas manusia tertentu yang menaikkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer akan menimbulkan potensi bencana dari kenaikan permukaan laut yang

---

<sup>404</sup>Jonas Ebbesson, *Getting It Right: Advances of Human Rights and the Environment from Stockholm 1972 to Stockholm 2022*, *Environmental Policy and Law*, Vol. 52 No. 2, April 2022, hal. 80.

<sup>405</sup>Majelis Umum PBB, *Conservation of climate as part of the common heritage of mankind: draft resolution/Malta*, Kode Dokumen A/C.2/43/L.17/, Agenda Item 148, Pertemuan Komite ke-2 Majelis Umum PBB, 26 Oktober 1988, dimuat dalam <https://digitallibrary.un.org/record/49293?ln=en.html>, diakses 12 September 2023.

<sup>406</sup> Resolusi Majelis Umum PBB 43/53, *Protection of global climate for present and future generations of mankind*, Kode Dokumen A/Res/43/53, Diadopsi 6 Desember 1988 pada Pertemuan Paripurna ke-70, Sesi Pertemuan ke-43 Majelis Umum PBB Tahun 1988-1989, dimuat dalam <https://digitallibrary.un.org/record/54234?ln=en>, diakses 12 September 2023.

diakibatkan oleh perubahan pola iklim global. Resolusi ini juga turut mengabsahkan pembentukan Panel Antarpemerintah tentang Perubahan Iklim (*Intergovernmental Panel on Climate Change/IPCC*) yang dibentuk oleh Program Lingkungan PBB (*United Nations Environment Programme/UNEP*) dan Organisasi Meteorologi Dunia (*World Meteorological Organization/WMO*) dengan tugas melakukan tinjauan sistematis atas kajian-kajian ilmiah terkait skala dampak terhadap lingkungan dan dampak sosio-ekonomis dari perubahan iklim.

Majelis Umum PBB kemudian mengadopsi Resolusi 44/207 tentang Perlindungan Iklim Global Untuk Generasi Masa Kini dan Masa Datang pada tanggal 22 Desember 1989 yang melanjutkan pembahasan terkait peran Pemerintahan Negara-Negara Anggota PBB dalam membentuk kebijakan (*policies*) dan peraturan (*regulations*) serta melaksanakan kerja sama internasional terkait upaya-upaya pengurangan, pembatasan, dan pencegahan aktivitas-aktivitas yang berdampak buruk pada iklim, khususnya kerja sama antara negara maju dengan negara berkembang.<sup>407</sup>

PBB kemudian mengadakan *United Nations Conference on Environment and Development* yang dikenal sebagai *Earth Summit* atau Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (selanjutnya disingkat KTT Bumi) di Rio de Janeiro, Brazil pada tanggal 3-14 Juni 1992. KTT Bumi tersebut mengadopsi *Rio Declaration on Environment and Development* atau Deklarasi Rio tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (selanjutnya disingkat

---

<sup>407</sup> Resolusi Majelis Umum PBB 44/207, *Protection of global climate for present and future generations of mankind*, Kode Dokumen A/Res/44/207, Diadopsi 22 Desember 1989 pada Pertemuan Paripurna ke-85, Sesi Pertemuan ke-44 Majelis Umum PBB Tahun 1989-1990, dimuat dalam <https://digitallibrary.un.org/record/82494?ln=en>, diakses tanggal 12 September 2023.

Deklarasi Rio 1992) yang berisikan 27 Prinsip dan menegaskan kembali melalui Prinsip 1 bahwa manusia sebagai perhatian utama pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) memiliki hak atas hidup sehat dan berkesinambungan dengan alam.<sup>408</sup>

KTT Bumi menghasilkan 3 (tiga) perjanjian internasional, yakni:<sup>409</sup>

- 1) *The United Nations Framework Convention on Climate Change*;
- 2) *The Convention on Biological Diversity*; dan
- 3) *The United Nations Convention to Combat Desertification In Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*.

Perjanjian internasional terkait perubahan iklim telah secara spesifik diatur dalam *The United Nations Framework Convention on Climate Change* (selanjutnya disingkat UNFCCC) atau Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim yang ditandatangani pada 4 Juni 1992 oleh 165 Negara Anggota PBB dan telah diratifikasi oleh 198 Pihak (197 Negara dan Organisasi Internasional Uni Eropa) dan mulai mengikat secara hukum (*entered into force*) pada tanggal 21 Maret 1994.<sup>410</sup>

---

<sup>408</sup> Majelis Umum PBB, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development Volume 1: Resolutions Adopted by the Conference*, Rio de Janeiro, 3-14 Juni 1992, Kode Dokumen A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I), PBB, New York, 1993, hal. 3, dimuat dalam <https://digitallibrary.un.org/record/160453?ln=en>, diakses tanggal 12 September 2023.

<sup>409</sup> Sekretariat *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), *The Rio Conventions*, dimuat dalam <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-rio-conventions>, diakses tanggal 12 September 2023.

<sup>410</sup> Sekretariat UNFCCC, *Status of Ratification of the Convention*, dimuat dalam <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention>, diakses tanggal 12 September 2023.

Pasal 1 Angka 2 UNFCCC mendefinisikan perubahan iklim sebagai:

*Climate change means a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.*

Sementara itu, Pasal 1 Angka 1

UNFCCC mendefinisikan dampak merugikan dari perubahan iklim sebagai berikut:

*Adverse effects of climate change means changes in the physical environment or biota resulting from climate change which have significant deleterious effects on the composition, resilience or productivity of natural and managed ecosystems or on the operation of socio-economic systems or on human health and welfare.*

Tujuan UNFCCC dikemukakan dalam Pasal 2 UNFCCC, yakni menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer sampai tingkat yang mampu mencegah gangguan bersifat buatan manusia berbahaya dalam sistem iklim (“...*stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system.*”). Pasal 3 UNFCCC melanjutkan bahwa perlindungan terhadap sistem iklim untuk manfaat generasi masa kini dan masa depan dilakukan berdasarkan asas kesetaraan dan prinsip tanggung jawab bersama yang dibedakan atau prinsip *common but differentiated responsibilities* (selanjutnya disingkat Prinsip CBDR).

Prinsip CBDR ini merupakan salah satu prinsip Hukum Lingkungan Internasional dengan keterkaitan terhadap permasalahan perubahan iklim yakni meskipun dipengaruhi dan mempengaruhi semua negara secara

umum atau setidaknya di tingkat yang sama (...*affected by all nations in common, if not to the same degree.*...), pertanggung jawaban yang muncul perlu dibedakan karena tidak semua negara harus berkontribusi di tingkat yang sama dalam upaya menangani perubahan iklim.<sup>411</sup> Perbedaan tanggung jawab tersebut didasarkan pada perbedaan kemajuan ekonomi di negara maju dan negara berkembang, sehingga dapat dinyatakan bahwa Prinsip CBDR merupakan gabungan dari beberapa konsep dalam pengendalian perubahan iklim yakni keprihatinan bersama (*common concern*) dan asas kesetaraan demi kepentingan generasi masa kini dan masa depan.<sup>412</sup> Prinsip 7 Deklarasi Rio 1992 sebelumnya telah menyatakan bahwa negara maju memiliki kewajiban di ranah internasional dalam mencapai pembangunan berkelanjutan termasuk dikarenakan atas sumber teknologi dan pendanaan yang dimiliki oleh negara-negara maju. Maka dari itu, Prinsip CBDR turut mendorong bahwa kepentingan-kepentingan tertentu yang dimiliki oleh negara berkembang dalam perihal pembangunan, pengadopsian, dan interpretasi terhadap aturan-aturan hukum lingkungan internasional perlu menjadi perhatian.

UNFCCC membagi negara menjadi Negara Annex I dan Negara Non-Annex I. Negara Annex I adalah negara-negara industri yang menyumbang emisi gas rumah kaca (*greenhouse gas emission*) dalam jumlah besar, sementara Negara Non-Annex I adalah negara yang tidak termasuk dalam Annex I dikarenakan kontribusi terhadap emisi gas

---

<sup>411</sup> Farhana Yamin (et.al), *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, hal. 69.

<sup>412</sup> Phillippe Sands, *Principles of International Environmental Law 2<sup>nd</sup> Edition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, hal. 287.

rumah kaca lebih sedikit dan memiliki pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah.<sup>413</sup>

Pasal 17 UNFCCC mengatur terkait pengadopsian protokol sebagai tambahan dari pelaksanaan tugas UNFCCC dan pada *Conference of Parties (CoP)* ke-3 yang diselenggarakan di Kyoto, Jepang pada tanggal 1-11 Desember 1997, Sekretariat UNFCCC mengadopsi *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* pada tanggal 11 Desember 1997 dan mulai mengikat secara hukum pada tanggal 16 Februari 2005 (selanjutnya disingkat Protokol Kyoto 1997).<sup>414</sup> Saat ini, Protokol Kyoto 1997 telah memiliki total 192 Pihak yang terdiri dari 191 Negara dan Organisasi Internasional Uni Eropa.

Protokol Kyoto 1997 ini mengikat Peserta Protokol yang merupakan Negara Annex I untuk melakukan upaya penurunan emisi gas rumah kaca sebesar 5% di bawah tingkat emisi tahun 1990 sepanjang periode tahun 2008 hingga tahun 2012 melalui mekanisme Implementasi Bersama (*joint implementation*), Perdagangan Emisi (*emission trading*), dan Mekanisme Pembangunan Bersih (*clean development mechanism*).

Peraturan terkait upaya penurunan emisi gas rumah kaca dilanjutkan dalam CoP ke-21 Sekretariat UNFCCC yang mengadopsi *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (selanjutnya disingkat Persetujuan Paris 2015) di Paris, Prancis pada 12 Desember 2015 yang telah

diratifikasi oleh 195 Pihak yang terdiri dari 194 Negara dan Organisasi Internasional Uni Eropa dan mulai mengikat secara hukum pada tanggal 4 November 2016.<sup>415</sup> Berbeda dengan Protokol Kyoto 1997 yang hanya mengikat Negara Annex I, Persetujuan Paris 2015 ini merupakan komitmen bersama oleh seluruh negara di dunia baik negara industri maju (Negara Annex I) maupun negara berkembang (Negara Non-Annex I) yang kembali menggunakan prinsip CDDR dan mengamanatkan peningkatan kerja sama bilateral dan multilateral dalam pelaksanaan aksi mitigasi dan adaptasi perubahan iklim melalui penyediaan bantuan pendanaan, peningkatan kapasitas, serta ahli teknologi dari negara maju ke negara berkembang.

Mukadimah Persetujuan Paris 2015 menyatakan bahwa adanya kebutuhan akan tanggapan yang efektif dan progresif terhadap ancaman perubahan iklim yang mendesak berdasarkan ilmu pengetahuan yang tersedia dan terbaik, serta adanya kebutuhan spesifik dan keadaan khusus dari Pihak negara berkembang, khususnya negara yang sangat rentan terhadap dampak merugikan perubahan iklim. Dilanjutkan bahwa perubahan iklim adalah keprihatinan bersama umat manusia (*common concern of mankind*) dan Para Pihak perlu menghormati dan mempertimbangkan tanggung jawab terhadap hak asasi manusia ketika mengambil aksi untuk menangani perubahan iklim. Pasal 2 Nomor 1 Persetujuan Paris 2015 lanjut mengatur bahwa dalam rangka meningkatkan implementasi UNFCCC untuk memperkuat penanganan

---

<sup>413</sup>*The United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (UN-REDD), Annex-I, Annex-B Countries/Parties*, dimuat dalam <https://www.un-redd.org/glossary/annex-i-annex-b-countriesparties>, diakses tanggal 12 September 2023.

<sup>414</sup> Sekretariat UNFCCC, *The Kyoto Protocol – Status of Ratification*, dimuat dalam <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/status-of-ratification>, diakses tanggal 12 September 2023.

---

<sup>415</sup> PBB, *Paris Agreement*, dimuat dalam [https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280458f37&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280458f37&clang=_en), diakses tanggal 12 September 2023.

global terhadap ancaman perubahan iklim, langkah yang akan diambil adalah melalui:<sup>416</sup>

- 1) Menahan laju kenaikan suhu rata-rata global di bawah 2°C di atas suhu di masa pra-industrialisasi dan melanjutkan upaya untuk membatasi kenaikan suhu hingga 1.5°C di atas suhu di masa pra-industrialisasi, mengakui bahwa upaya ini akan secara signifikan mengurangi risiko dan dampak perubahan iklim;
- 2) Meningkatkan kemampuan adaptasi terhadap dampak perubahan iklim dan mendorong ketahanan iklim dan melakukan pembangunan yang rendah emisi gas rumah kaca, tanpa mengancam produksi pangan; dan
- 3) Membuat aliran dana yang konsisten dengan arah pembangunan yang rendah emisi gas rumah kaca dan berketahanan iklim.

Pasal 2 Nomor 2 Persetujuan Paris 2015 melanjutkan bahwa implementasi persetujuan adalah pencerminan keadilan (*equity*) dan prinsip CBDR atas kemampuan dan situasi nasional masing-masing Negara Pihak yang berbeda. Persetujuan Paris 2015 lanjut mengatur bahwa Para Pihak perlu mengajukan Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional (*Nationally Determined Contributions*) dalam bentuk dokumen komunikasi yang diserahkan kepada Sekretariat UNFCCC. Dalam hal ini, Para Pihak wajib menyiapkan, menyampaikan, dan mempertahankan Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional untuk periode selanjutnya yang ingin dicapai melalui upaya

mitigasi dalam negeri guna mencapai tujuan dari kontribusi tersebut. Pihak yang merupakan negara maju melanjutkan kepemimpinan dalam mengambil langkah-langkah target penurunan emisi absolut di seluruh sektor ekonomi, sementara negara berkembang selain meningkatkan upaya mitigasi juga perlu didorong menuju target penurunan atau pembatasan emisi di seluruh sektor ekonomi dengan pertimbangan situasi nasional yang berbeda-beda.

Pasal 6 Nomor 8 Persetujuan Paris 2015 mengakui pentingnya pendekatan non-pasar yang terpadu, holistik dan seimbang untuk membantu implementasi Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dalam konteks pembangunan berkelanjutan dan pengentasan kemiskinan secara terkoordinasi dan efektif, termasuk melalui mitigasi, adaptasi, pendanaan, transfer teknologi, dan peningkatan kapasitas secara memadai. Pasal 7 Persetujuan Paris 2015 menetapkan bahwa tujuan global adaptasi dalam rangka meningkatkan kapasitas adaptasi adalah melalui memperkuat ketahanan dan mengurangi kerentanan terhadap perubahan iklim, serta memastikan penanganan adaptasi yang memadai dalam konteks tujuan penurunan suhu yang dimaksud dalam Pasal 2 Persetujuan Paris 2015. Para Pihak juga mengakui bahwa aksi adaptasi perlu mengikuti pendekatan yang bersumber dari negara sendiri, responsif terhadap gender, partisipatif dan sepenuhnya transparan dengan mempertimbangkan kelompok, komunitas, dan ekosistem yang rentan dan perlu didasarkan pada ilmu pengetahuan yang tersedia dan terbaik, termasuk apabila dibutuhkan pada pengetahuan tradisional dan pengetahuan masyarakat adat untuk mengintegrasikan adaptasi ke dalam kebijakan dan aksi sosio-ekonomi serta aksi lingkungan yang relevan.

---

<sup>416</sup>Terjemahan resmi *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim), Lampiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim) [selanjutnya disingkat UU No. 16 Tahun 2016].

Pasal 13 Nomor 7 Persetujuan Paris 2015 lanjut mewajibkan Para Pihak untuk secara teratur memberikan informasi berupa:

- 1) Sebuah laporan inventarisasi gas rumah kaca nasional mengenai emisi antropogenik dari sumber dan serapan oleh rumah kaca, yang disusun dengan menggunakan praktik dan metodologi yang telah disetujui oleh IPCC; dan
- 2) Informasi yang diperlukan untuk mengukur kemajuan dalam implementasi dan pencapaian Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional.

Per bulan Februari 2023, 195 Pihak yang telah meratifikasi Persetujuan Paris 2015 ini merepresentasikan lebih dari 98% negara di dunia dan membuat Persetujuan Paris 2015 menjadi perjanjian multilateral penting (*landmark*) yang mengikat secara hukum dalam upaya memberantas perubahan iklim dan melakukan adaptasi terhadap dampak perubahan iklim.<sup>417</sup>

## 2. Penjelasan tentang Perubahan Iklim

Berdasarkan Pasal 1 Nomor 2 UNFCCC, perubahan iklim adalah perubahan pada iklim yang diatribusikan baik secara langsung maupun tidak langsung atas aktivitas manusia yang mengubah komposisi atmosfer secara global yang ditambahkan terhadap variabilitas iklim yang terjadi secara alami yang telah diteliti dalam jangka waktu tertentu. Aktivitas manusia yang menghasilkan emisi gas efek rumah kaca mendorong pemanasan global yang lanjut mengakibatkan perubahan iklim secara ekstrem.

Berdasarkan IPCC *Sixth Assessment Report* yang diterbitkan pada tahun 2021, pengaruh dari aktivitas manusia terhadap

---

<sup>417</sup> Sekretariat UNFCCC, *The Paris Agreement*, dimuat dalam <https://www.unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>, diakses tanggal 12 September 2023.

pemanasan global sudah tidak bisa dipungkiri lagi.<sup>418</sup> IPCC yakin bahwa suhu permukaan Bumi telah naik lebih cepat sejak tahun 1970 dibandingkan dengan periode 50-tahun lainnya dalam 2000 tahun terakhir, dengan kenaikan antara 0.8°C hingga 1.3°C antara tahun 1850-1900 dengan tahun 2010-2019.<sup>419</sup> Perubahan iklim yang didorong oleh emisi gas rumah kaca dari aktivitas manusia ini berdampak pada perubahan ekstrem udara dan iklim di sekeliling dunia yang menyebabkan terjadinya gelombang panas (*heatwaves*), curah hujan yang deras (*heavy precipitation*), kekeringan (*droughts*), dan badai tropis (*tropical cyclones*).<sup>420</sup> IPCC juga telah memprediksi bahwa kenaikan suhu rata-rata global akibat pemanasan global dapat menyentuh kenaikan sebesar 1.5°C antara tahun 2030 dan 2052 apabila kenaikan rata-rata suhu terus meningkat pada tahap saat ini.<sup>421</sup>

Indonesia sebagai negara kepulauan di garis khatulistiwa yang setidaknya terdiri dari 17.500 pulau dengan garis pantai lebih dari 81.000 km merupakan salah satu negara yang sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim.<sup>422</sup> Indonesia tidak hanya memiliki kondisi geografis dan topografi yang beragam,

---

<sup>418</sup> V. Masson-Delmotte (et.al) (Eds.), *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021, hal. 4.

<sup>419</sup>*Ibid.*, hal. 5.

<sup>420</sup>*Ibid.*, hal. 8.

<sup>421</sup>V. Masson-Delmotte (et.al) (Eds.), IPCC 2018: *Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, hal. 4.

<sup>422</sup>World Bank Group *Climate Change Knowledge Portal, Indonesia Country Summary*, dimuat dalam <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/indonesia>, diakses tanggal 11 November 2023.

namun juga memiliki iklim tropis yang sangat sensitif terhadap perubahan suhu rata-rata dan sirkulasi udara yang dinamis di lautan sekitarnya.<sup>423</sup>

Suhu rata-rata sepanjang tahun di Indonesia adalah 25°C–26°C dengan suhu tertinggi mencapai 30.6°C.<sup>424</sup> Berdasarkan model perhitungan suhu rata-rata tertinggi yang diterapkan oleh IPCC, Indonesia berpotensi mengalami kenaikan suhu rata-rata hingga 1.6°C di tahun 2040-2059 dan kenaikan hingga 3.4°C di tahun 2080-2099.<sup>425</sup> Sebagai negara dengan iklim tropis yang hanya terdiri dari dua musim, Indonesia turut berpotensi mengalami frekuensi gelombang panas ekstrem sepanjang tahun, berbeda dengan negara sub-tropis yang memiliki empat musim dan berpotensi hanya mengalami gelombang panas ekstrem di musim panas.<sup>426</sup>

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, Fenomena El Niño-Osilasi Selatan sangat berdampak pada perubahan iklim di Indonesia. Fenomena El Nino menyebabkan turunnya curah hujan yang mengakibatkan terjadinya kekeringan (*drought*) dan anomali perubahan suhu.<sup>427</sup> Anomali

perubahan suhu turut menyebabkan kenaikan permukaan laut (*sea level rise*) yang berdampak besar di Indonesia sebagai negara dengan pemukiman penduduk di wilayah pesisir elevasi rendah (*low-elevation coastal zone*) terbesar ke-5 di dunia.<sup>428</sup> Dampak tersebut berupa peningkatan risiko terjadinya bencana di wilayah dengan elevasi rendah lainnya seperti banjir dan erosi pantai (*coastal flood and erosion*), relokasi garis pantai, instruksi air garam laut terhadap infrastruktur sekitaran wilayah, hingga bencana alam besar seperti tsunami. Peningkatan risiko bencana dari akselerasi perubahan iklim tidak hanya berdampak pada lingkungan namun juga terhadap sektor ekonomi baik ekonomi masyarakat maupun ekonomi negara, dengan prediksi pengeluaran antara 2.5% hingga 7% nilai Produk Domestik Bruto Indonesia.<sup>429</sup>

Uraian di atas akan menjadi dasar pemikiran dalam pembahasan berikutnya di bawah ini, bahwa diperlukan adanya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan yang jelas yang ingin dicapai.

## B. Analisis Pengaturan Mengenai Pengendalian Perubahan Iklim

Indonesia sebagai bagian dari Negara Pihak UNFCCC, Protokol Kyoto 1997, dan Persetujuan Paris 2015 juga termasuk menjadi negara yang terkena perubahan iklim. Adapun menurut Laporan Komunikasi Adaptasi yang diajukan Indonesia ke Sekretariat

---

<sup>423</sup>Rosamond L. Naylor, (et.al), *Assessing risks of climate variability and climate change for Indonesian rice agriculture*, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 104, No. 19, Mei 2007, hal. 7754.

<sup>424</sup>World Bank Group Climate Change Knowledge Portal, *Indonesia Climate Data History: 1991-2020*, dimuat dalam <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/indonesia/climate-data-historical>, diakses tanggal 11 November 2023.

<sup>425</sup>World Bank Group Climate Change Knowledge Portal, *Indonesia Climate Projections: Mean Projection*, dimuat dalam <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/indonesia/climate-data-projections>, diakses tanggal 11 November 2023.

<sup>426</sup>Camilo Mora (et.al), *Global risk of deadly heat*, *Nature Climate Change*, Vol. 7, Juli 2017, hal. 504.

<sup>427</sup>Andrew D. King (et.al), *Climate Change and El Nino Increase Likelihood of Indonesian Heat and Drought*, *Special Supplement to the Bulletin of the American*

---

*Meteorological Society*, Vol. 97, No. 12, Desember 2016, hal. S45.

<sup>428</sup>Barbara Neumann (et.al), *Future Coastal Population Growth and Exposure to Sea-Level Rise and Coastal Flooding - A Global Assessment*, *PLoS ONE*, Vol. 10, No. 3, Maret 2015, hal. 14.

<sup>429</sup>Kesha Dav, *Climate Justice in Indonesia*, dimuat dalam <https://www.climatecard.org/2022/03/climate-justice-in-indonesia/>, diakses 11 November 2023.

UNFCCC,<sup>430</sup> perubahan iklim akan mengakibatkan penurunan ketersediaan air, perubahan produktivitas tanaman, dan hilangnya keanekaragaman hayati yang merupakan aset yang tak ternilai milik Indonesia. Perubahan iklim akan berdampak pada kesehatan, kematian, keamanan pangan, pola migrasi, ekosistem alami, dan kesejahteraan ekonomi, baik di tingkat lokal dan nasional.

Perubahan iklim memiliki potensi untuk mempengaruhi hampir semua aspek ekosistem seperti respons fisiologis dan perilaku, siklus hidup, daya saing, struktur masyarakat, produktivitas, dan siklus nutrisi. Risiko iklim untuk air diperkirakan akan meningkat 20% pada tahun 2025 dan 31% pada tahun 2050. Perubahan iklim dapat menyebabkan penurunan sekitar 13% hingga 29% dari total potensi penangkapan ikan di perairan Indonesia pada tahun 2050, tergantung pada skenario emisi dan dapat meningkat menjadi 18% dan 63% pada akhir abad.

Pada tahun 2100, Indonesia dapat kehilangan antara 25-82% dari cakupan karang dan sebagian besar pariwisata berbasis karang dapat hilang. Jika dilihat dari sektor hutan dan keanekaragaman hayati, satu studi melaporkan penurunan potensi populasi burung hingga 60% pada tahun 2050 di Sulawesi. Studi lain, yang berbasis di Kalimantan, memperkirakan bahwa 11-36% spesies mamalia dapat kehilangan lebih dari 30% habitat yang cocok pada tahun 2080 sebagai akibat dari perubahan iklim, yang mungkin menyebabkan penurunan populasi yang signifikan. Di sektor kesehatan, proyeksi perubahan iklim menunjukkan peningkatan

penyakit menular dan vektor. Setidaknya 308 juta orang (dari perkiraan populasi 340 juta) di Indonesia mungkin berisiko terkena malaria pada tahun 2070, dari garis dasar sekitar 160 juta untuk 1961-2000.

Semua dampak ini dapat mempengaruhi kesehatan, keselamatan, dan kesejahteraan manusia secara signifikan. Oleh karena itu, tindakan segera diperlukan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dan memastikan bahwa semua orang memiliki sarana yang diperlukan untuk beradaptasi dengan perubahan iklim.

### 1. Pengaturan Mengenai Pengendalian Perubahan Iklim Yang Saat Ini Berlaku Di Indonesia

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) disebutkan bahwa tujuan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Spesifik mengenai lingkungan, sesuai dengan Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur “Bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”, Pasal 28H UUD NRI Tahun 1945 ayat (1) menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Majelis Umum PBB juga telah mengeluarkan 2 (dua) resolusi terkait hak atas lingkungan, yakni:

- 1) Resolusi 48/13 tentang *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*

---

<sup>430</sup> Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK), Laporan *Indonesia's Adaptation Communication: A Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Jakarta: KLHK, Oktober 2022, hal. 33.

yang diadopsi pada tanggal 8 Oktober 2021; dan

- 2) Resolusi 76/300 tentang *The human right to a clean, healthy and sustainable environment* yang diadopsi pada tanggal 28 Juli 2022.

*The right to a clean, healthy, and sustainable environment* (Hak terhadap lingkungan yang bersih, sehat dan berkelanjutan) adalah hak asasi manusia yang telah diakui oleh PBB. Lingkungan yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan merupakan bagian integral dari menikmati hak asasi manusia yang luas, termasuk hak atas kehidupan, kesehatan, makanan, air, dan sanitasi. Pengakuan hukum atas hak ini akan mengakui bahwa hak ini harus dilindungi secara universal dan akan mengisi kesenjangan yang jelas dalam arsitektur hak asasi manusia internasional. Pengakuan hukum tersebut akan konsisten dengan dan memperkuat tindakan yang sudah dilakukan oleh banyak negara dan wilayah yang menghasilkan manfaat seperti undang-undang dan kebijakan lingkungan yang lebih kuat; implementasi dan penegakan hukum yang lebih baik; partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pengambilan keputusan lingkungan; pengurangan ketidakadilan lingkungan; kesetaraan dengan hak sosial dan ekonomi; dan kinerja lingkungan yang baik. Perkembangan terbaru tersebut dapat menjadi pertimbangan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai pengendalian perubahan iklim.

Pengaturan mengenai pengendalian perubahan iklim di Indonesia saat ini belum diatur dalam satu undang-undang yang khusus mengatur, akan tetapi tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian perubahan iklim:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Perubahan Iklim);
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
5. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan beserta perubahannya;
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas beserta perubahannya;
7. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim);
8. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana;
9. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi;
10. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara beserta perubahannya;
11. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup beserta perubahannya;
12. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika;
13. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan beserta perubahannya;
14. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to the*

*United Nations Framework Convention on Climate* (Peretujuan Paris atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim); dan 15. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan.

Pengaturan mengenai perubahan iklim yang tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan, salah satunya ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Pengesahan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU No. 32 Tahun 2009). Konsiderans menimbang dalam UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa bahwa pemanasan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup karena itu perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Adapun mengenai pengertian perubahan iklim, diatur dalam Pasal 1 angka 19 yang memberikan batasan pengertian sebagai berikut Perubahan iklim adalah berubahnya iklim yang diakibatkan langsung atau tidak langsung oleh aktivitas manusia sehingga menyebabkan perubahan komposisi atmosfer secara global dan selain itu juga berupa perubahan variabilitas iklim alamiah yang teramati pada kurun waktu yang dapat dibandingkan. Pemerintah melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 mengatur beberapa hal terkait perubahan iklim pada tahap perencanaan, pengendalian, dan pemeliharaan lingkungan hidup. Instrumen perencanaan seperti Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) diharuskan memuat rencana tentang adaptasi dan mitigasi perubahan iklim. UU No. 32 Tahun 2009 mewajibkan Pemerintah dan

pemerintah daerah untuk membuat kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. KLHS memuat kajian tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim.

Penjelasan Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2009 menyebutkan bahwa pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang dimaksud dalam ketentuan ini antara lain pengendalian: pencemaran air, udara, dan laut; dan kerusakan ekosistem dan kerusakan akibat perubahan iklim. Adapun penjelasan mengenai "mitigasi perubahan iklim disebutkan dalam Penjelasan Pasal 57 ayat (4) huruf a, yaitu "serangkaian kegiatan yang dilakukan dalam upaya menurunkan tingkat emisi gas rumah kaca sebagai bentuk upaya penanggulangan dampak perubahan iklim". Sementara itu yang dimaksud dengan adaptasi perubahan iklim adalah:

"upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kemampuan dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan iklim, termasuk keragaman iklim dan kejadian iklim ekstrem sehingga potensi kerusakan akibat perubahan iklim berkurang, peluang yang ditimbulkan oleh perubahan iklim dapat dimanfaatkan, dan konsekuensi yang timbul akibat perubahan iklim dapat diatasi."

Pasal 65 UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Indonesia sudah meratifikasi UNFCCC melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa Bangsa Mengenai Perubahan Iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) dan Protokol Kyoto melalui Undang Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Kyoto. Dalam rangka memberikan landasan hukum bagi komitmen pemerintah dan pengakuan hukum atas keikutsertaan dalam perjanjian internasional dalam hal ini Persetujuan Paris, maka sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bahwa pengesahan Persetujuan Paris 2015 harus ditetapkan dalam suatu undang-undang. Hal ini terkait dengan substansi dalam Persetujuan Paris 2015 yang mengatur tentang norma lingkungan hidup.

Indonesia telah meratifikasi Persetujuan Paris 2015 melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate* (Persetujuan Paris atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim) (selanjutnya disingkat UU No. 16 Tahun 2016). Adapun dalam pelaksanaan tujuan Persetujuan Paris 2015 terkait mencegah kenaikan suhu rata-rata global, Negara Pihak wajib menyampaikan Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional (*Nationally Determined Contributions*). Kontribusi penurunan tersebut harus meningkat setiap periode, dan negara berkembang perlu mendapatkan dukungan untuk meningkatkan ambisi tersebut.

Komitmen para pihak untuk mencapai titik puncak emisi gas rumah kaca secepat mungkin dilakukan melalui mitigasi perubahan iklim dengan pendekatan kebijakan dan insentif positif untuk aktivitas penurunan emisi dari deforestasi dan

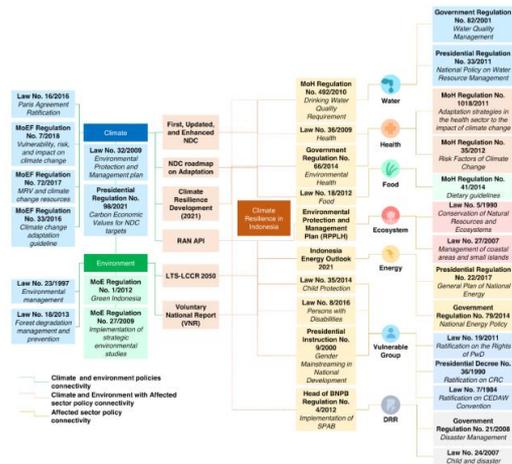
degradasi hutan serta pengelolaan hutan berkelanjutan, konservasi, dan peningkatan cadangan karbon hutan termasuk melalui pembayaran berbasis hasil. Mitigasi perubahan iklim juga dilaksanakan melalui kerja sama sukarela antarnegara dalam rangka penurunan emisi termasuk melalui mekanisme pasar dan non pasar.

Sementara itu, penetapan tujuan adaptasi perubahan iklim secara global adalah untuk meningkatkan kapasitas adaptasi, memperkuat ketahanan, dan mengurangi kerentanan terhadap perubahan iklim sebagai pengakuan bahwa adaptasi merupakan tantangan global yang membutuhkan dukungan dan kerja sama internasional khususnya bagi negara berkembang, melalui pengakuan pentingnya meminimalkan dan mengatasi kerugian dan kerusakan (*loss and damage*), akibat dampak buruk perubahan iklim. Kewajiban negara maju menyediakan sumber pendanaan untuk membantu pihak negara berkembang dalam melaksanakan mitigasi dan adaptasi.

Selain itu, bentuk kerja sama dilaksanakan dalam perihal pengembangan dan alih teknologi, peningkatan kapasitas di negara berkembang oleh negara maju, serta kerja sama dalam upaya penguatan pendidikan, pelatihan, kesadaran publik, partisipasi publik, dan akses publik terhadap informasi mengenai perubahan iklim. Pembentukan dan pelaksanaan kerangka kerja transparansi dalam rangka membangun rasa saling percaya dan meningkatkan efektivitas implementasi, meliputi aksi maupun dukungan dengan fleksibilitas bagi negara berkembang. Pelaksanaan secara berkala inventarisasi dan implementasi Persetujuan Paris 2015 untuk menilai kemajuan kolektif dalam mencapai tujuannya dimulai pada tahun 2023 dan selanjutnya dilakukan setiap lima tahun.

Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional yang dilaporkan oleh Negara Pihak Persetujuan Paris 2015 berisikan upaya ambisius masing-masing negara dan menunjukkan kemajuan dari waktu ke waktu yang terkait dengan kontribusi yang ditetapkan secara nasional (mitigasi), adaptasi, dan dukungan pendanaan, teknologi dan pengembangan kapasitas bagi negara berkembang oleh negara maju. Sejalan dengan ketentuan Persetujuan Paris 2015, Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional Indonesia mencakup aspek mitigasi dan adaptasi dan kiranya perlu ditetapkan secara berkala. Para periode pertama target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional Indonesia adalah mengurangi emisi sebesar 29% dengan upaya sendiri dan menjadi 41% jika ada kerja sama internasional dari kondisi tanpa aksi (*business as usual*) pada tahun 2030, yang akan dicapai antara lain melalui sektor kehutanan, energi termasuk transportasi, limbah, proses industri dan penggunaan produk, dan pertanian. Komitmen Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional Indonesia untuk periode selanjutnya harus menunjukkan peningkatan dari periode sebelumnya.

Laporan *Indonesia's Adaptation Communication* Tahun 2022 kepada UNFCCC menunjukkan penyebaran di berbagai peraturan perundang-undangan sebagai berikut:<sup>431</sup>



Perubahan iklim adalah masalah global yang membutuhkan upaya terkoordinasi dari semua negara, bisnis, komunitas, dan individu untuk mengurangi dampaknya dan mencegah kerusakan lebih lanjut. Keperluan mendesak untuk membuat undang-undang mengenai perubahan iklim tercermin dalam fakta bahwa perubahan iklim adalah masalah yang kompleks yang mempunyai implikasi sosial, ekonomi dan alam sekitar yang luas. Sistem hukum dapat memainkan peran penting dalam menangani perubahan iklim dengan memberikan akses yang sama ke pengadilan, menentukan dan tidak menunda klaim perubahan iklim, mempertahankan kedaulatan hukum, mengambil dan memaksa badan eksekutif, badan legislatif dan sektor swasta untuk menganggap perubahan iklim secara serius, menjelaskan dan mempercayai nilai-nilai fundamental yang mendasari hukum, dan mempromosikan perlindungan lingkungan. Berdasarkan pemaparan tersebut, terlihat bahwa pengaturan mengenai pengendalian perubahan iklim tersebar dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan adanya satu pengaturan khusus yang setingkat undang-undang untuk mengatur mengenai pengendalian perubahan iklim. Oleh karena itu, bentuk pengendalian perubahan iklim yang bisa dijadikan materi muatan pengaturan ialah mengenai adaptasi dan mitigasi dari perubahan iklim.

<sup>431</sup> KLHK, Laporan *Indonesia's Adaptation Communication: A Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, hal. 23.

## 2. Peraturan Yang Berlaku di Beberapa Negara Lain Selaku Pihak Persetujuan Paris 2015

Pembahasan upaya adaptasi dan mitigasi terhadap dampak perubahan iklim yang dirasakan di sekeliling dunia melalui konferensi-konferensi para negara pihak UNFCCC atau Persetujuan Paris 2015 di ranah global turut mendorong upaya para negara pihak dalam mengatur upaya adaptasi dan mitigasi di ranah hukum nasional masing-masing. Pada tahun 2006, setidaknya baru 19% negara pihak yang memiliki baik peraturan perundang-undangan (*legislation*) maupun strategi mitigasi perubahan iklim; persentase tersebut naik ke 49% di tahun 2017, dua tahun setelah penyusunan Persetujuan Paris 2015.<sup>432</sup>

Ketentuan peraturan perundang-undangan terkait perubahan iklim yang berlaku di para negara pihak Persetujuan Paris 2015 dapat menjadi sumber referensi yang dapat diadopsi oleh Indonesia sesuai dengan aspek sosial dan budaya masyarakat.<sup>433</sup> Beberapa contoh peraturan perundang-undangan terkait perubahan iklim yang sudah diberlakukan oleh negara pihak Persetujuan Paris 2015 adalah sebagai berikut:

### a. Argentina.

Argentina mengatur perubahan iklim dalam *Law 27520 on Minimum Budget Law for Adaptation and Mitigation to Global Climate Change* yang diundangkan pada bulan Desember 2019 dan terdiri dari 30 Pasal dan 6

Bab.<sup>434</sup> Undang-undang ini bertujuan untuk menetapkan strategi, tindakan, kebijakan, kerentanan, dan adaptasi terhadap perubahan iklim yang tidak hanya menjamin pelaksanaan pembangunan manusia dan ekosistem namun juga mendorong pengembangan strategi mitigasi dan pengurangan gas rumah kaca.

Adapun perihal adaptasi dan mitigasi perubahan iklim diatur pada Bab IV dan Bab V. Bab IV mengatur Langkah-Langkah (*Measures*) dan Tindakan (*Actions*) Adaptasi Minimum yang terdapat dalam Rencana Nasional Adaptasi dan Mitigasi Perubahan Iklim harus bertujuan untuk beradaptasi terhadap variabilitas iklim, perubahan curah hujan, dan kejadian alam ekstrem sebagai upaya pengurangan kerentanan manusia dan ekosistem terhadap perubahan iklim. Pasal 22 mengatur beberapa muatan aturan dalam pembentukan langkah-langkah dan tindakan adaptasi yang harus diterapkan, termasuk diantaranya:

- 1) Mengembangkan model hidrometeorologi yang memungkinkan diperolehnya proyeksi tepat atas variabel atmosfer dan hidrologi yang dibutuhkan untuk pengelolaan risiko lingkungan, termasuk kejadian alam ekstrem;
- 2) Menerapkan langkah-langkah pencegahan untuk melindungi kesehatan manusia dari dampak perubahan iklim;
- 3) Mengelola aset air dengan pendekatan komprehensif untuk menjamin ketersediaan, pemanfaatan berkelanjutan, dan kualitas sumber daya air;
- 4) Mempertimbangkan manajemen risiko yang komprehensif dalam menghadapi fenomena iklim ekstrem yang disebabkan

---

<sup>432</sup> Gabriela Iacobuta (et.al.), *National climate change mitigation legislation, strategy and targets: a global update*, *Climate Policy*, Vol. 18 No. 9, Juli 2018, hal. 2.

<sup>433</sup> Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, Buku Tidak Diterbitkan, Maret 2018, hal. 13.

---

<sup>434</sup> Argentina, *Ley 27250 - Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global*. Dokumen undang-undang resmi dalam Bahasa Spanyol dimuat dalam <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224006/20191220>, diakses 11 November 2023.

- oleh perubahan iklim, dengan menerapkan langkah-langkah untuk meningkatkan kapasitas respon di pemukiman masyarakat;
- 5) Mengevaluasi dampak terhadap matriks dan kebutuhan energi sebagai dampak perubahan iklim;
  - 6) Menyiapkan kartografi kawasan yang paling rentan terhadap penggururan (*desertification*) akibat faktor iklim di masa depan;
  - 7) Melaksanakan program pengelolaan wilayah pesisir yang bertujuan melindungi ekosistem dan populasi yang berada di wilayah paling rentan;
  - 8) Merencanakan perencanaan wilayah (*territorial planning*) yang mempertimbangkan penggunaan lahan secara ramah lingkungan; dan
  - 9) Menerapkan langkah-langkah yang mendorong kedaulatan pangan dalam menghadapi dampak perubahan iklim.

Bab V lanjut mengatur bahwa Langkah-Langkah dan Tindakan Mitigasi Minimum yang ada dalam Rencana Nasional Adaptasi dan Mitigasi Perubahan Iklim harus bertujuan untuk menciptakan kondisi yang mendukung pengurangan emisi gas rumah kaca dan melestarikan atau meningkatkan penyerapan karbon (*carbon sinks*) di sektor-sektor strategis. Pasal 24 mengatur beberapa muatan aturan dalam pembentukan langkah-langkah dan tindakan mitigasi yang konkrit yang harus diterapkan, termasuk diantaranya:

- 1) Menetapkan tujuan pengurangan atau penghapusan emisi minimum;
- 2) Membahas penggunaan energi terbarukan secara progresif yang mengakibatkan pengurangan emisi gas rumah kaca secara bertahap dengan tenggat waktu dan tujuan yang spesifik dan bertahap;

- 3) Menerapkan langkah-langkah untuk meningkatkan efisiensi dan swasembada energi;
- 4) Mempromosikan pembangkit energi listrik yang terdistribusi dan memastikan kelayakan hukumnya;
- 5) Merancang dan mempromosikan insentif fiskal dan kredit kepada produsen dan konsumen untuk investasi dalam teknologi, proses, dan produk dengan pembangkitan gas rumah kaca yang rendah;
- 6) Mengidentifikasi dan menerapkan praktik-praktik yang tepat untuk mitigasi perubahan iklim di sektor agro-peternakan;
- 7) Menerapkan langkah-langkah yang berkontribusi terhadap integritas dan konektivitas ekosistem yang relevan dengan penangkapan dan penyimpanan karbon dan secara berkelanjutan mengelola ekosistem yang mempunyai kapasitas penyimpanan karbon;
- 8) Mempromosikan penerapan praktik, proses, dan peningkatan teknologi yang memungkinkan pengendalian, pengurangan, atau pencegahan emisi gas rumah kaca dalam kegiatan yang berkaitan dengan transportasi, penyediaan jasa dan produksi barang mulai dari pembuatan, distribusi, dan konsumsi hingga pembuangan akhir;
- 9) Koordinasi dengan universitas dan lembaga penelitian untuk pengembangan teknologi yang berlaku untuk penggunaan sumber energi terbarukan dan pembangkitan terdistribusi, sesuai dengan undang-undang terkait; dan
- 10) Mempromosikan penggunaan indikator yang keberlanjutan.

#### **b. Chile.**

Chile mengatur perubahan iklim dalam *Law No. 21,455 on Climate Change Framework*

Law yang disahkan pada tanggal 30 Mei 2022.<sup>435</sup> Undang-undang ini bertujuan untuk mengatasi tantangan-tantangan yang disebabkan oleh perubahan iklim, bergerak menuju mitigasi berupa pembangunan (*development*) yang rendah emisi gas rumah kaca hingga mencapai dan mempertahankan netralitas emisi gas rumah kaca per tahun 2050, mengurangi kerentanan dan meningkatkan ketahanan terhadap dampak buruk perubahan iklim, serta mematuhi komitmen internasional yang telah diambil. Undang-undang ini terdiri dari 54 Pasal dan 8 Bab, termasuk diantaranya bab terkait: instrumen pengelolaan perubahan iklim, standar emisi gas rumah kaca dan sertifikat pengurangan emisi, sistem akses informasi nasional dan partisipasi masyarakat, mekanisme keuangan dan pedoman untuk menghadapi perubahan iklim, dan rezim sanksi.

Bab II berisikan Pasal 4 hingga Pasal 13 yang mengatur Instrumen Pengelolaan Perubahan Iklim. Instrumen pengelolaan terbagi dalam beberapa tingkat yakni: 1) Strategi Iklim Jangka Panjang di tingkat nasional; 2) Rencana Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim Sektorial yang ditugaskan kepada masing-masing otoritas sektorial; 3) Rencana Aksi Perubahan Iklim Regional di tingkat daerah; 4) Rencana Aksi Perubahan Iklim Masyarakat di tingkat lokal atau komunal; dan 5) Rencana Strategis Sumber Daya Air di Daerah Aliran Sungai.

Bab III berisikan Pasal 14 dan Pasal 15 yang mengatur Standar Emisi Gas Rumah Kaca dan Sertifikat Pengurangan Emisi.

Standar emisi berupa jumlah maksimum emisi dari salah satu atau lebih sumber gas rumah kaca yang ditentukan berdasarkan teknologi dan sektor dengan mempertimbangkan teknik terbaik yang tersedia dan menerapkan kriteria efektivitas biaya yang akan ditinjau setiap lima tahun untuk mengevaluasi kembali penerapannya. Sementara itu sertifikat pengurangan (*reduction*) atau penyerapan (*absorption*) emisi gas rumah kaca diterbitkan terhadap pelaksanaan proyek pengurangan atau penyerapan emisi yang bersifat tambahan (*additional*), dapat diukur (*measurable*), dapat diverifikasi, permanen, mempunyai manfaat lingkungan dan sosial, serta mematuhi Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional.

Bab V mengatur Sistem Nasional Akses Informasi Perubahan Iklim yang terdiri dari: 1) Sistem Inventarisasi Gas Rumah Kaca Nasional (Pasal 28); 2) Sistem Prospektif Gas Rumah Kaca Nasional (Pasal 29); 3), Sistem Sertifikasi Sukarela untuk Gas Rumah Kaca dan Penggunaan Air (Pasal 30); 4) Platform Adaptasi Iklim; dan 5) Gudang Ilmiah Perubahan Iklim. Sertifikat sukarela untuk gas rumah kaca dan penggunaan air diterbitkan kepada perorangan atau badan hukum, publik atau swasta, mengenai kuantifikasi, pengelolaan dan pelaporan emisi gas rumah kaca dan pengaruh terhadap iklim jangka pendek, serta pengurangan atau penyerapan emisi gas rumah kaca. Pelanggaran terhadap Pasal 30 ini akan dikenakan sanksi pencabutan sertifikat sesuai dengan ketentuan di Undang-Undang Organik Pengawasan Lingkungan Hidup (*La Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente*).

Bab VI mengatur Mekanisme Keuangan dan Pedoman Menghadapi Perubahan Iklim melalui penyusunan Strategi Keuangan Perubahan Iklim (Pasal 35), Dana Perlindungan Lingkungan (Pasal 36), dan instrumen ekonomi lainnya berupa

---

<sup>435</sup>Chile. *Ley Núm. 21,455 - Ley Marco de Cambio Climático. Promulgación 30 May 2022.* Dokumen undang-undang resmi dalam Bahasa Spanyol dimuat dalam <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1177286&f=2022-06-13>, diakses 11 November 2023.

mekanisme fiskal, keuangan atau pasar yang memungkinkan internalisasi biaya lingkungan, sosial, dan ekonomi yang terkait dengan emisi gas rumah kaca, serta manfaat dari pengurangan emisi atau pengurangan risiko yang berkontribusi ke adaptasi terhadap perubahan iklim (Pasal 37). Adapun Pasal 41 mengatur Daftar Emisi dan Transfer Bahan Polutan, yakni kewajiban bagi perusahaan-perusahaan terkait (*los establecimientos*) untuk melaporkan emisi gas rumah kaca dan pengaruh iklim jangka pendek yang dihasilkannya. Pasal 45 lanjut mengatur bahwa pemilik (*los titulares*) proyek atau kegiatan yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 41 akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan di Undang-Undang Organik Pengawasan Lingkungan Hidup.

Selain contoh undang-undang negara lain di atas, *World Bank Group* juga menerbitkan Pedoman Referensi untuk Kerangka Perundang-undangan Perubahan Iklim (selanjutnya disingkat Pedoman Referensi) dengan dasar pemikiran bahwa kerangka perundang-undangan mendukung pemenuhan upaya dekarbonisasi dan sasaran adaptasi nasional, menetapkan langkah strategi iklim jangka panjang yang selaras dengan mandat-mandat politik, mengarahkan perilaku pasar yang sesuai dengan tujuan penanganan perubahan iklim nasional, menjabarkan pengaturan kelembagaan (*institutional arrangements*) dalam perumusan dan implementasi kebijakan perubahan iklim, dan juga memastikan bahwa pengaturan memiliki sifat fleksibilitas dan dapat mengakomodasi perubahan seperti bukti ilmiah baru, perubahan teknologi, serta persetujuan internasional dalam proses

implementasi selain implementasi atas target jangka panjang.<sup>436</sup>

Pedoman Referensi ini menetapkan 12 elemen kunci dalam pembentukan kerangka perundang-undangan perubahan iklim, yakni sebagai berikut:<sup>437</sup>

- 1) Target jangka panjang yang sesuai dengan Persetujuan Paris 2015;
- 2) Target jangka menengah (*intermediate*) dan sektoral yang mendukung target jangka panjang dan dapat membantu badan-badan negara dan para pemangku kepentingan lainnya untuk melacak proses pelaksanaan upaya adaptasi dan mitigasi serta melakukan perubahan ketika dibutuhkan;
- 3) Asesmen risiko dan vulnerabilitas termasuk risiko fisik terhadap ekosistem dan juga perhitungan risiko terhadap perekonomian negara;
- 4) Rencana dan strategi atas perubahan iklim yang mendukung pemenuhan target-target melalui pengalokasian sumber daya, penetapan target, dan penetapan pertanggung jawaban terhadap pencapaian target tersebut. Peningkatan kapasitas atas pelatihan bagi pejabat publik, program pendidikan, dan penelitian juga termasuk ke dalam bentuk strategi;
- 5) Instrumen kebijakan yang mendukung target adaptasi dan mitigasi dampak perubahan iklim;
- 6) Saran dari ahli independen melalui pembentukan dewan penasihat;
- 7) Mekanisme koordinasi di seluruh tingkat pemerintahan dalam proses pembentukan, implementasi, dan evaluasi kebijakan;

---

<sup>436</sup>*World Bank Group, World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation*, EFI Insight-Governance, Washington, DC: World Bank, 2020, hal. 13-14.

<sup>437</sup>*Ibid.*, hal. 17-34.

- 8) Keterlibatan pemangku kepentingan, termasuk konsiderasi khusus terhadap masyarakat adat, minoritas, dan masyarakat berpenghasilan rendah;
- 9) Peran pemerintahan daerah yang sesuai dengan fungsi dan tugasnya sebagaimana diatur dalam undang-undang dasar negara;
- 10) Implementasi keuangan (*financing implementation*) dalam bentuk asesmen tingkat makro-ekonomi dan risiko fiskal baik di kerangka kerja fiskal jangka panjang maupun jangka menengah, termasuk kemungkinan dibentuknya dana khusus (*dedicated funds*) dalam membiayai penanggulangan perubahan iklim;
- 11) Bentuk pengukuran (*measurement*), pelaporan (*reporting*), dan verifikasi yang menghasilkan informasi pelacakan kemajuan proses menuju target perubahan iklim nasional yang tidak hanya mendukung pembuatan kebijakan nasional namun juga memantau kepatuhan negara terhadap komitmen internasional; dan
- 12) Pengawasan (*oversight*) terhadap implementasi perundang-undangan terkait perubahan iklim, baik pengawasan terhadap tugas badan eksekutif maupun badan penasihat oleh badan legislatif dalam pelaksanaan perundang-undangan perubahan iklim.

### III. Penutup

#### 1. Simpulan

- a. Pengaturan mengenai pengendalian perubahan iklim tersebar dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan, salah satu peraturan yang berkaitan langsung ialah UU No. 16 Tahun 2016 dan UU No. 32 Tahun 2009. Akan tetapi belum ada pengaturan yang secara khusus dan spesifik menyatukan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut dalam suatu undang-undang.

- b. Urgensi penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai pengendalian perubahan iklim menyesuaikan dengan adanya perkembangan hukum internasional yaitu adanya *The right to a clean, healthy, and sustainable environment* (Hak terhadap lingkungan yang bersih, sehat dan berkelanjutan) serta memperhatikan bahwa perubahan iklim memiliki dampak mempengaruhi kesehatan, keselamatan, dan kesejahteraan manusia secara signifikan. Oleh karena itu, tindakan segera diperlukan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dan memastikan bahwa semua orang memiliki sarana yang diperlukan untuk beradaptasi dengan perubahan iklim perlunya peraturan mengenai pengendalian perubahan iklim dalam satu kesatuan peraturan.

#### 2. Saran

- a. Perlu menyusun peraturan perundang-undangan yang menjadi pelengkap bagi UU No. 16 Tahun 2016 dan UU No. 32 Tahun 2009 berbentuk Undang-Undang yang berisi materi muatan tentang adaptasi dan mitigasi pengendalian perubahan iklim.
- b. Perlu menyusun pengaturan yang secara khusus dan spesifik menyatukan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pengendalian perubahan iklim dalam suatu undang-undang.

#### Daftar Pustaka

##### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.  
 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6

Tahun 2023 tentang Pengesahan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim).

### Sumber Hukum Internasional

The United Nations Framework Convention on Climate Change 1992.

The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997.

The Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change 2015.

Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 43/53, *Protection of global climate for present and future generations of mankind*, Kode Dokumen A/Res/43/53, Diadopsi 6 Desember 1988 pada Pertemuan Paripurna ke-70, Sesi Pertemuan ke-43 Majelis Umum PBB Tahun 1988-1989.

Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 44/207, *Protection of global climate for present and future generations of mankind*, Kode Dokumen A/Res/44/207, Diadopsi 22 Desember 1989 pada Pertemuan Paripurna ke-85, Sesi Pertemuan ke-44 Majelis Umum PBB Tahun 1989-1990.

### Buku

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Laporan *Indonesia's Adaptation Communication: A Report to the United*

*Nations Framework Convention on Climate Change*, Jakarta: KLHK, Oktober 2022.

Masson-Delmotte, V. (et.al) (Eds.). *Intergovernmental Panel on Climate Change, Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

\_\_\_\_\_. IPCC 2018: *Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, Buku Tidak Diterbitkan, Maret 2018.

Sands, Phillipe. *Principles of International Environmental Law 2<sup>nd</sup> Edition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

World Bank Group. *World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation*, EFI Insight-Governance, Washington, DC: World Bank, 2020.

Yamin, Farhana (et.al). *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

### Jurnal

Cai, Wenju (et.al). *Anthropogenic impacts on twentieth-century ENSO variability changes*, Nature Reviews Earth & Environment, Vol. 4, 2023.

- . Abstrak, *Butterfly effect and a self-modulating El Niño response to global warming*, *Nature*: Vol. 585, 3 September 2020.
- Ebbesson, Jonas. *Getting It Right: Advances of Human Rights and the Environment from Stockholm 1972 to Stockholm 2022*, *Environmental Policy and Law*: Vol. 52 No. 2, April 2022.
- Hansen, James (et.al.). *Global temperature change*, *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America*: Vol. 103, No. 39, 2006.
- Iacobuta, Gabriela (et.al.). *National climate change mitigation legislation, strategy and targets: a global update*, *Climate Policy*: Vol. 18 No. 9, Juli 2018.
- King, Andrew D. (et.al.). *Climate Change and El Nino Increase Likelihood of Indonesian Heat and Drought*, *Special Supplement to the Bulletin of the American Meteorological Society*: Vol. 97, No. 12, Desember 2016.
- Mora, Camilo (et.al.). *Global risk of deadly heat*, *Nature Climate Change*: Vol. 7, Juli 2017.
- Naylor, Rosamond L. (et.al.). *Assessing risks of climate variability and climate change for Indonesian rice agriculture*, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*: Vol. 104, No. 19, Mei 2007.
- Neumann, Barbara (et.al.). *Future Coastal Population Growth and Exposure to Sea-Level Rise and Coastal Flooding - A Global Assessment*, *PLoS ONE*: Vol. 10, No. 3, Maret 2015.
- Philander, George. *El Nino and La Nina*, *American Scientist*: Vol. 77, No. 5, September-Oktober 1989.
- Polade, Suraj D. (et.al.). *The key role of dry days in changing regional climate and precipitation regimes*, *Scientific Reports*: Vol. 4, Nomor Artikel: 4364, 2014.
- Laman**
- Argentina, *Ley 27250 - Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global*. Dokumen undang-undang resmi dalam Bahasa Spanyol dimuat dalam <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224006/20191220>, diakses 11 November 2023.
- Arif, Ahmad. *El Nino Menyebabkan Kekeringan Hingga Oktober*. Dimuat dalam <https://kompas.id/baca/humaniora/2023/08/22/el-nino-menyebabkan-kekeringan-hingga-oktober>, diakses tanggal 11 September 2023.
- Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, *Istilah dalam Informasi Iklim*. Dimuat dalam <http://iklim.ntb.bmkg.go.id/pemahaman-iklim>, diakses tanggal 11 September 2023.
- Chile. *Ley Núm. 21,455 - Ley Marco de Cambio Climático. Promulgación 30 May 2022*. Dokumen undang-undang resmi dalam Bahasa Spanyol dimuat dalam <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1177286&f=2022-06-13>, diakses 11 November 2023.
- Dav, Keshia. *Climate Justice in Indonesia*. Dimuat dalam <https://www.climatecorecard.org/2022/03/climate-justice-in-indonesia/>, diakses 11 November 2023.
- Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Conservation of climate as part of the common heritage of mankind: draft resolution/Malta*, Kode Dokumen A/C.2/43/L.17/, Agenda Item 148, Pertemuan Komite ke-2 Majelis Umum

PBB, 26 Oktober 1988. Dimuat dalam <https://digitallibrary.un.org/record/49293?ln=en.html>, diakses 12 September 2023.

\_\_\_\_\_, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development Volume 1: Resolutions Adopted by the Conference*, Rio de Janeiro, 3-14 Juni 1992, Kode Dokumen A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I), PBB, New York, 1993. Dimuat dalam <https://digitallibrary.un.org/record/160453?ln=en>, diakses tanggal 12 September 2023.

\_\_\_\_\_, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 Juni 1972, Kode Dokumen A/CONF.48/14/Rev.1, PBB, New York, 1973. Dimuat dalam <https://digitallibrary.un.org/record/523249?ln=en>, diakses tanggal 12 September 2023.

Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Apa itu perubahan iklim*. Dimuat dalam <https://www.indonesia.un.org/id/172909-apa-itu-perubahan-iklim>, diakses tanggal 11 September 2023.

\_\_\_\_\_, *Paris Agreement*. Dimuat dalam [https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280458f37&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280458f37&clang=_en), diakses tanggal 12 September 2023.

\_\_\_\_\_, *Secretary-General's message on the Hottest Summer on Record*. Dimuat dalam <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-09-06/secretary-generals-message-the-hottest-summer-record>, diakses tanggal 11 September 2023.

Sekretariat United Nations Framework Conference on Climate Change, *The Paris Agreement*. Dimuat dalam

<https://www.unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>, diakses tanggal 12 September 2023.

\_\_\_\_\_, *Status of Ratification of the Convention*. Dimuat dalam <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention>, diakses tanggal 12 September 2023.

\_\_\_\_\_, *The Kyoto Protocol – Status of Ratification*. Dimuat dalam <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/status-of-ratification>, diakses tanggal 12 September 2023.

\_\_\_\_\_, *The Rio Conventions*. Dimuat dalam <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-rio-conventions>, diakses tanggal 12 September 2023.

U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, *El Nino and La Nina: Frequently asked questions*. Dimuat dalam <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/el-ni%C3%B1o-and-la-ni%C3%B1a-frequently-asked-questions>, diakses tanggal 11 September 2023.

U.S. National Weather Service Climate Prediction Center, *El Nino/Southern Oscillation Diagnostic Discussion 14 September 2023*. Dimuat dalam [https://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis\\_monitoring/enso\\_advisory/enso\\_disc.html](https://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis_monitoring/enso_advisory/enso_disc.html), diakses tanggal 15 September 2023.

The United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries, *Annex-I, Annex-B Countries/Parties*. Dimuat dalam <https://www.un-redd.org/glossary/annex-i-annex-b>

countriesparties, diakses tanggal 12 September 2023.

*World Bank Group Climate Change Knowledge Portal, Indonesia Climate Data History: 1991-2020.* Dimuat dalam <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/indonesia/climate-data-historical>, diakses tanggal 11 November 2023.

----- *Indonesia Climate Projections: Mean Projection.* Dimuat dalam <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/indonesia/climate-data-projections>, diakses tanggal 11 November 2023.

----- *Indonesia Country Summary.* Dimuat dalam <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/indonesia>, diakses tanggal 11 November 2023.

*World Meteorological Organization, Earth had hottest three-month period on record, with unprecedented sea surface temperatures and much extreme weather.* Dimuat dalam <https://public.wmo.int/en/media/press-release/earth-had-hottest-three-month-period-record-unprecedented-sea-surface> diakses tanggal 11 September 2023.

# PERUBAHAN PENGATURAN PAJAK DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEMANDIRIAN FISKAL DAERAH

*(THE CHANGE OF LOCAL TAX REGULATION BASE ON LAW NUMBER 1 OF 2022 AND ITS IMPLICATIONS TO REGIONAL FISCAL INDEPENDENCE)*

Sintha Kusuma N

Peneliti

Jali Merah Institute

\*Korespondensi: [jalimerahinstitute@gmail.com](mailto:jalimerahinstitute@gmail.com)

## Abstrak

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD) mencabut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD). Pencabutan UU PDRD tersebut berimplikasi pada adanya perubahan pengaturan terkait pajak daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji perubahan pengaturan pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD dan mendeskripsikan implikasi peraturan baru terhadap kemandirian fiskal daerah. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif dan pendekatan deskriptif kuantitatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa salah satu tujuan pengaturan baru pajak daerah adalah untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah melalui penyederhanaan pajak daerah, penambahan objek pajak, dan penambahan pajak daerah baru. Pengaturan baru pajak daerah tersebut belum tentu berimplikasi langsung terhadap peningkatan kemandirian fiskal daerah. Implikasi tersebut bergantung pada beberapa kondisi, seperti kemampuan pemerintah daerah dalam memaksimalkan penerimaan pajak daerah dengan adanya penambahan objek pajak barang dan jasa tertentu, perubahan tarif pajak daerah, serta penerapan opsen atas pajak kendaraan bermotor, pajak bea balik nama kendaraan bermotor dan pajak mineral bukan logam dan batuan.

Kata kunci: hubungan keuangan, pajak daerah, kemandirian fiskal daerah.

## Abstract

The Law Number 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (HKPD Law) revokes Law Number 28 of 2009 concerning Local Taxation and Charge (PDRD Law). The revocation of PDRD Law have implications for changes in regulations related to local taxes which aim to increase local fiscal independence. This study aimed to examine the changes of local tax regulation base on the HKPD Law and to describe the implications of new regulations on regional fiscal independence. This research method used a normative juridical research approach and descriptive quantitative approach. The results of study concluded that one of the goals of new regulation of local tax base on the HKPD Law is to increase the regional fiscal independence through simplification of local taxes, addition of tax objects, and addition of new local taxes. Another result is the new regulations of local taxes did not necessarily have implications to increase the regional fiscal independence. These implications depend on several conditions, such as the ability of local government to maximize local tax revenues with the addition of objects of spesific goods and services tax, the changes of local taxes rate, and the implementation of piggyback tax for motor vehicle tax, excise/tax for transfer of ownership of motor vehicle, and tax on non-metal mineral and rock.

Keywords: financial relation, local tax, regional fiscal independence.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Kemudian Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan” dan ayat (6) disebutkan “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Pengaturan pada Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah di setiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota diakui oleh UUD NRI Tahun 1945. Pengakuan tersebut dimaknai bahwa pemerintah daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerahnya dalam kerangka sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>438</sup>.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU tentang Perimbangan Keuangan) pada tahun 1999 merupakan titik awal penerapan otonomi daerah sesungguhnya dan perubahan sistem kekuasaan pemerintahan di Indonesia, dari

---

<sup>438</sup>Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

sentralisasi menjadi desentralisasi. Litvack dan Seddon mendeskripsikan bahwa “*decentralization of the government function can be best understood as the devolvement of decision-making from the central government to its lower tier-administration*”.<sup>439</sup> Deskripsi Litvack dan Seddon tersebut memberikan makna bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan di bawahnya. Dalam praktik di berbagai negara, konsep desentralisasi terdiri dari desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), dan desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*).<sup>440</sup> Dengan demikian, desentralisasi fiskal merupakan salah satu cabang dari desentralisasi. Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi, dimana pemerintah daerah diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran di sektor publik dalam menjalankan fungsinya dan seharusnya mendapatkan dukungan fiskal dari pemerintah pusat.<sup>441</sup>

Di Indonesia, desentralisasi fiskal tersebut diatur melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara Dengan Daerah-Daerah, yang Berhak Mengurus Rumah-Tangganya Sendiri. Kemudian undang-undang tersebut dicabut dan digantikan dengan UU tentang Perimbangan Keuangan Tahun 1999,

---

<sup>439</sup>Bangkit A. Wiryawan dan Christian Otchia, *The legacy of the reformasi: the role of local government spending on industrial development in a decentralized Indonesia*, Journal of Economic Structures, Vol.11 No.1, 2022, hal.1.

<sup>440</sup>Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, *Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Law Reform Program Studi Magister Ilmu Hukum, Vol.15 No.1, 2019, hal.151.

<sup>441</sup>Bayu Kharisma, *Desentralisasi Fiskal Dan Pertumbuhan Ekonomi: Sebelum Dan Sesudah Era Desentralisasi Fiskal di Indonesia*, Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Vol.14 No.2, 2013, hal.104.

yang kemudian digantikan dengan UU tentang Perimbangan Keuangan Tahun 2004. Terakhir kali Undang-Undang tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD).

Pengaturan desentralisasi fiskal di Indonesia tidak hanya diatur melalui undang-undang yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Desentralisasi fiskal tersebut juga diatur melalui Undang-undang Nomor 11 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan umum Pajak Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Kedua undang-undang tersebut digantikan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD). Terbitnya UU tentang PDRD tersebut bertujuan mengatur kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.<sup>442</sup> Selain itu, terbitnya UU tentang PDRD tersebut juga bertujuan untuk meningkatkan *local taxing power* melalui penguatan basis perpajakan daerah, peningkatan kepatuhan (*compliance*) wajib pajak, serta fleksibilitas penerapan jenis dan tarif Pajak Daerah dan

---

<sup>442</sup> KONSIDERANS MENIMBANG HURUF B UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1997 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH, DAN KONSIDERANS MENIMBANG HURUF B DAN C UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH.

Retribusi Daerah (PDRD) di daerah sehingga mampu mendorong peningkatan pendapatan dan kapasitas fiskal daerah guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.<sup>443</sup>

Dalam perkembangannya, UU tentang PDRD dicabut dan digantikan dengan UU tentang HKPD. Salah satu implikasi dicabut dan digantikannya UU tentang PDRD melalui UU tentang HKPD adalah adanya perubahan pengaturan pajak daerah. Salah satu tujuan perubahan pengaturan tersebut adalah untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah melalui pemberian kewenangan pemungutan opsen pajak antara level pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota, yaitu PKB, BBNKB, dan Pajak MBLB.<sup>444</sup> Pemberian kewenangan tersebut dapat meningkatkan kemandirian daerah tanpa menambah beban wajib pajak, memberikan kepastian atas penerimaan pajak dan memberikan keleluasan belanja atas penerimaan tersebut pada tiap-tiap level pemerintahan dibandingkan dengan skema bagi hasil.<sup>445</sup>

Berdasarkan hal tersebut, menarik dilakukan penelitian terkait bagaimana perubahan pengaturan pajak daerah melalui UU tentang HKPD dan bagaimana implikasi pengaturan baru pajak daerah tersebut terhadap kemandirian fiskal daerah.

---

<sup>443</sup> Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, *Evaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah*, 2019, dimuat dalam <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2019/12/20/164837617027956-evaluasi-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah-sebagai-sumber-pendapatan-daerah>, diakses 14 Januari 2023.

<sup>444</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, hal.3.

<sup>445</sup> *Ibid.*

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana perubahan pengaturan pajak daerah melalui UU tentang HKPD?
2. Bagaimana implikasi pengaturan baru pajak daerah terhadap kemandirian fiskal daerah?

## C. Tujuan

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. Perubahan pengaturan pajak daerah melalui UU tentang HKPD.
2. Implikasi pengaturan baru pajak daerah terhadap kemandirian fiskal daerah.

## D. Metode Penulisan

Penelitian ini menggunakan gabungan pendekatan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum kepastasaan atau hukum normatif (*statue approach*) dan dan penelitian kuantitatif deskriptif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang memfokuskan penelitian pada peraturan atau perundang-undangan yang tertulis (*law in books*) atau penelitian yang didasarkan pada kaidah atau norma yang berlaku dalam masyarakat. Penelitian normatif bisa dikatakan sebagai penelitian kajian pustaka yang sebagian besar sumber datanya merupakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>446</sup>

Data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif dalam penelitian ini yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang

digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum normatif dalam penelitian ini adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang bersumber dari buku, artikel ilmiah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas<sup>447</sup>.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang ada kaitannya dengan pokok masalah penelitian, yaitu politik hukum pajak daerah dalam perspektif hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Model pengumpulan data yang dilakukan adalah model studi kepustakaan atau *library research*.

Penelitian kuantitatif deskriptif dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis implikasi pengaturan baru pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD terhadap kemandirian fiskal daerah. Data yang digunakan yaitu data realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten, dan Kota Tahun 2021 yang diperoleh dari laman Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

## II. Pembahasan

---

<sup>446</sup>Muhammad Siddiq Armia, *Penentuan Metode & Pendekatan Penelitian Hukum*, Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia, 2022, hal.8.

---

<sup>447</sup>I Ketut Suardita, *Pengenalan Bahan Hukum (PBH)*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017, hal.2.

## A. Kerangka Konseptual

### 1. Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan frasa yang terdiri dari 2 (dua) kata, yakni pajak dan daerah. Menurut C.F. Bastable sebagaimana dikutip oleh Khalimi dan Moch. Iqbal, Pajak adalah *a compulsory contribution of the wealth of a person or body of persons for the service of the public powers.*<sup>448</sup> Sedangkan menurut H.C Adams, (1851–1921) seorang ekonom dan filsuf bangsa Amerika Pajak sebagai *a contribution from the citizen to the support of the state.* Edwin Robert Anderson Seligman, (1861–1939), seorang ekonom, guru besar, pendiri, dan presiden pertama dari *American Economic Association* menjelaskan Pajak sebagai *a tax is a compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all without reference to special benefits conferred.*<sup>449</sup> Para ahli perpajakan di Indonesia, juga menjelaskan pengertian pajak tak jauh berbeda dari pengertian di atas. Di antaranya adalah Prof. Dr. P.J.A. Andriani memberikan pengertian pajak sebagai iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.<sup>450</sup>

Secara konstitusional, pajak diatur dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa *“pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”*. Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan menyebutkan *“Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”* Dengan demikian, pajak merupakan kontribusi wajib warga negara yang dipungut oleh negara dan bersifat memaksa tanpa ada imbalan atau manfaat secara langsung yang diterima oleh warga negara sebagai wajib pajak, yang digunakan membiayai keperluan negara dalam mewujudkan kemakmuran rakyat.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), daerah didefinisikan lingkungan pemerintah atau wilayah. Pendefinisian KBBI tersebut dapat diartikan bahwa daerah adalah pemerintahan suatu wilayah atau pemerintah daerah. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan *“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”*. Dengan demikian, pajak daerah dapat didefinisikan sebagai kontribusi wajib warga negara di suatu daerah tertentu yang dipungut oleh pemerintah daerah dan bersifat memaksa tanpa ada imbalan atau manfaat secara langsung yang diterima oleh wajib pajak, yang digunakan membiayai keperluan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam mewujudkan kemakmuran rakyat di daerah.

Mariot P. Siahaan menyebutkan bahwa *“pajak daerah adalah kontribusi wajib oleh orang pribadi atau badan kepada daerah yang bersifat*

---

<sup>448</sup>Khalimi, dan Moch. Iqbal, *Hukum Pajak: Teori dan Praktik*, Bandar Lampung: Aura, 2020, hal. 1-2.

<sup>449</sup>*Ibid.*

<sup>450</sup>*Ibid*, hal.2.

memaksa tanpa mendapat timbal balik secara langsung”.<sup>451</sup> Mardiasmo mendefinisikan pajak adalah “kontribusi atau iuran wajib oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan secara langsung, berdasarkan peraturan yang dapat dipaksakan perundang-undangan yang berlaku dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah”.<sup>452</sup> Hamdani Aini menyebutkan bahwa “pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik”.<sup>453</sup> Dari sisi aturan perundang-undangan, Pasal 1 angka 1 UU tentang HKPD menyebutkan:

Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

## 2. Pendapatan Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Pajak Daerah

Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda) menyebutkan bahwa pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai

---

<sup>451</sup> Wildah Mafaza, Yuniadi Mayowan, & Tri Henri Sasetiadi, *Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Pendapatan Asli Daerah*, Jurnal Perpajakan, Vol.11 No.1, 2016, hal.2.

<sup>452</sup> S. Pentanurbowo, *Upaya Meningkatkan Potensi Pajak Kendaraan Bermotor Melalui Penelusuran Kendaraan Bermotor Tidak Melakukan Daftar Ulang (KTMDU) Di Kelurahan Harapan Jaya Bekasi Utara Kota Bekasi*, Fair Value: Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Keuangan, Vol.4 No.3, 2021, hal. 809.

<sup>453</sup> Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2008, hal. 116.

kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pasal 285 dan Pasal 288 UU tentang Pemda menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.
- b. Pendapatan transfer yang meliputi transfer pemerintah pusat dan transfer antar daerah yang terdiri dari pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan. Transfer pusat dimaksud terdiri dari:
  - 1) Dana perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).
  - 2) Dana otonomi khusus.
  - 3) Dana keistimewaan.
  - 4) Dana desa.
  - 5) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Berdasarkan struktur pendapatan daerah di atas, PAD merupakan salah satu sumber pendapatan daerah. Pasal 1 angka 20 UU tentang HKPD menyebutkan PAD adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pajak daerah merupakan bagian dari PAD yang merupakan bagian dari pendapatan daerah.

## 3. Kemandirian Daerah

Kemandirian fiskal erat kaitannya dengan penerapan kebijakan otonomi dan desentralisasi fiskal. “Tujuan pelaksanaan otonomi adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan tujuan dilaksanakannya desentralisasi fiskal adalah untuk mengurangi ketergantungan

fiskal daerah terhadap pemerintah pusat”.<sup>454</sup> Kebijakan desentralisasi fiskal secara prinsip bertujuan untuk mengurangi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat, sehingga mampu mencapai kemandirian daerah sebagaimana tercapainya tujuan otonomi.<sup>455</sup> “Dalam perspektif teoritis, pelaksanaan desentralisasi fiskal didasarkan kepada tujuan pencapaian kemandirian daerah khususnya dalam mendukung pelaksanaan pembangunan dan pertumbuhan daerah serta pelayanan prima kepada masyarakat”.<sup>456</sup>

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa implementasi desentralisasi fiskal secara filosofis dan teoritis ditujukan untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah yang sekaligus akan mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat guna mendukung pelaksanaan pelayanan publik dan pembangunan di daerah. Litvack menyebutkan bahwa dengan tercapainya aspek kemandirian fiskal tersebut maka daerah-daerah akan mampu mengembangkan potensinya dalam kapasitas yang optimal.<sup>457</sup>

Kemandirian fiskal daerah merupakan gambaran pemerintah daerah dalam hal ketergantungan keuangan daerah terhadap sumber dana pemerintah pusat dan provinsi, di mana ketergantungan daerah akan semakin rendah ketika kemandirian keuangan daerah semakin tinggi.<sup>458</sup> Kemandirian fiskal atau

kemandirian keuangan juga merupakan gambaran kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>459</sup>

Kemandirian fiskal daerah salah satunya dapat diukur melalui kemandirian keuangan daerah dan derajat desentralisasi fiskal. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar dan kecilnya PAD dibanding pendapatan yang berasal dari sumber lainnya seperti bantuan pemerintah pusat maupun pinjaman daerah. Kemandirian keuangan daerah diukur dari rasio antara PAD dengan pendapatan transfer (pusat dan provinsi) dan pinjaman.<sup>460</sup> Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah, maka semakin tinggi pula kemandirian fiskal daerah dalam membiayai sendiri urusan atau kegiatan pemerintahan. Secara matematis kemandirian keuangan daerah dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{KKD} = \text{PAD}/(\text{PT}+\text{Pinjaman})$$

Dimana:

KKD = Kemandirian Keuangan Daerah

PAD = Pendapatan Asli Daerah

PT = Pendapatan Transfer

Sedangkan derajat desentralisasi fiskal diukur dari rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah.<sup>461</sup> Semakin tinggi derajat desentralisasi fiskal, maka semakin tinggi

---

<sup>454</sup> Nizwan Zukhri, *Kinerja Keuangan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Ditinjau Dari Derajat Kemandirian, Ketergantungan, dan Desentralisasi Fiskal*, Indonesian Treasury Review, Vol.5 No.2, 2020, hal.144.

<sup>455</sup> Pupung Puad Hasan, *Desentralisasi Fiskal Dan Tingkat Kemandirian fiskal daerah (Studi Pada Kabupaten dan Kota Di Provinsi Jawa Barat)*, Jurnal Wacana Kinerja, Vol.17 No.2, 2014, hal.22.

<sup>456</sup> Joko Tri Haryanto, *Kemandirian fiskal daerah Dan Prospek Ekonomi Wilayah Kalimantan*, Indonesian Treasury Review, Vol.3 No.4, 2018, hal. 313.

<sup>457</sup> Ibid.

<sup>458</sup> Stannia Cahaya Suci dan Alla Asmara, *Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah Terhadap*

---

*Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Banten*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Vol,3 No.1, 2014, hal.12.

<sup>459</sup> Imam Sumardjoko, *Penguatan Kinerja Keuangan Daerah Wilayah Kepulauan dan Implikasinya terhadap Perubahan Fundamental Ekonomi Regional*, Jurnal Defis, Vol.5 No.5, 2019, hal. 11.

<sup>460</sup> Nizwan Zukhri, *Kinerja Keuangan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Ditinjau Dari Derajat Kemandirian, Ketergantungan, dan Desentralisasi Fiskal*, hal.146.

<sup>461</sup> Imam Sumardjoko, *Penguatan Kinerja Keuangan Daerah Wilayah Kepulauan dan Implikasinya terhadap Perubahan Fundamental Ekonomi Regional*, hal.11.

kemandirian fiskal daerah dalam membiayai kegiatan dan urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang dapat disediakan oleh pemerintah daerah. Secara matematis derajat desentralisasi fiskal dirumuskan sebagai berikut:

$$DDF = PAD/TPD$$

Dimana:

DDF = Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD = Pendapatan Asli Daerah

TPD = Total Pendapatan Daerah

Merujuk rumus matematis rasio kemandirian keuangan daerah dan derajat desentralisasi fiskal di atas, maka kemandirian fiskal daerah sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan PAD yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Dengan demikian, kemandirian fiskal daerah salah satunya sangat ditentukan oleh kemampuan daerah menghasilkan atau mengumpulkan pajak daerah (*local taxing power*).

## **B. Perubahan Pengaturan Pajak Daerah Melalui UU tentang HKPD**

Salah satu implikasi materi pengaturan dalam UU tentang HKPD adalah adanya perubahan pengaturan beberapa hal pokok berkaitan dengan pajak daerah. Implikasi tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 9 (sembilan) kategori, yakni: (i) Jenis pajak daerah berdasarkan kewenangan; (ii) Objek pajak menurut jenis pajak daerah; (iii) Pengecualian objek pajak; (iv) Subjek dan wajib pajak menurut jenis pajak daerah; (v) Dasar pengenaan pajak menurut jenis pajak daerah; (vi) Tarif pajak daerah menurut jenis pajak daerah; (vii) Cara perhitungan besaran pajak terutang pajak menurut jenis pajak daerah; (viii) Pengaturan mengenai

penerimaan pajak yang diarahkan penggunaannya menurut jenis pajak daerah (*earmarked local taxes*); dan (ix) Bagi hasil pajak provinsi.

### **1. Jenis Pajak Daerah Berdasarkan Kewenangan**

Pengaturan jenis pajak menurut kewenangan pemungut berdasarkan UU tentang HKPD relatif sama dengan pengaturan sebelumnya sebagaimana diatur dalam UU tentang PDRD. Namun, terdapat penambahan jenis pajak baru yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, serta terdapat simplifikasi pajak daerah yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam UU tentang PDRD diatur bahwa pajak daerah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi yaitu Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Pajak Air Permukaan (PAP), serta Pajak Rokok. Dalam UU tentang HKPD, pemerintah provinsi diberikan kewenangan baru melakukan pemungutan Pajak Alat Berat (PAB) yang merupakan implikasi dari Putusan MK No.15/PUU-XV/2017 terkait pajak kendaraan bermotor atas alat berat. Selain itu, pemerintah provinsi juga diberikan kewenangan Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB). Opsen adalah pungutan tambahan pajak menurut persentase tertentu. Dengan demikian, kewenangan pemungutan jenis pajak yang dimiliki oleh pemerintah provinsi berdasarkan UU tentang HKPD yaitu PKB, BBNKB, PBBKB, PAP, Pajak Rokok, PAB dan Opsen MBLB.

Untuk jenis pajak yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota berdasarkan UU tentang PDRD yaitu Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

(PBB-P2), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Reklame, MBLB, Pajak Air Tanah (PAT), Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, dan Pajak Penerangan Jalan. Di dalam UU tentang HKPD, terdapat simplifikasi jenis pajak yang subjek pajaknya merupakan konsumen barang dan jasa tertentu. Dalam UU tentang PDRD terdapat 5 (lima) jenis pajak yang subjek pajaknya konsumen barang dan jasa, yaitu Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, dan Pajak Penerangan Jalan. Dalam UU tentang HKPD, kelima jenis pajak tersebut disimplifikasi menjadi Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT). Selain simplifikasi, terdapat kewenangan perpajakan baru yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, yakni Opsen PKB dan Opsen BBNKB. Dengan demikian, kewenangan pajak daerah kabupaten/kota menjadi PBB-P2, BPHTB, Pajak Reklame, MBLB, PAT, Pajak Sarang Burung Walet, PBJT, Opsen PKB, dan Opsen BBNKB.

## 2. Objek Pajak Menurut Jenis Pajak Daerah

Terdapat 7 (tujuh) jenis pajak daerah menurut UU tentang HKPD yang objek pajaknya masih sama persis dengan pengaturan sebelumnya berdasarkan UU tentang PDRD. Ketujuh jenis pajak tersebut yakni PBBKB, PAP, PBB-P2, PAT, MBLB, Pajak sarang burung walet, dan pajak reklame. Selanjutnya terdapat 3 (tiga) jenis pajak yang dilakukan perubahan melalui penghapusan salah satu objek pajaknya, yakni:

- 1) Menghapus reklame suara sebagai objek Pajak Reklame.<sup>462</sup>
- 2) Menghapus alat berat dan alat besar sebagai objek PKB. Penghapusan ini dilakukan

---

<sup>462</sup>Pasal 47 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Pasal 60 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

karena objek pajak tersebut sudah menjadi objek PAB dalam UU tentang HKPD.<sup>463</sup>

- 3) Menghapus penyerahan kendaraan bermotor kedua dan seterusnya sebagai objek BBNKB. Dengan demikian, objek pajak BBNKB hanya penyerahan pertama kali.<sup>464</sup>

Sedangkan untuk jenis pajak baru, pengaturan objek pajaknya sebagai berikut:

- 1) Objek pajak PAB yaitu kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat.<sup>465</sup>
- 2) Objek pajak Opsen PKB, BBNKB, dan MBLB yaitu sama dengan objek pajak yang ditumpangi atau diopsenkan.<sup>466</sup>
- 3) Keseluruhan objek pajak Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, dan Pajak Penerangan Jalan pada pengaturan sebelumnya merupakan objek pajak PBJT. Kemudian, melalui UU tentang HKPD dilakukan perluasan objek pajak PBJT dengan menambahkan objek pajak sebagai berikut:<sup>467</sup>
  - a. Sarana rekreasi seperti wahana permainan air (waterboom, waterpark), wahana ekologi (ecopark) dan bentuk rekreasi lainnya yang sejenis,

---

<sup>463</sup>Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>464</sup> Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>465</sup>Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>466</sup>Pasal 82 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>467</sup>Pasal 50, 51, 52, 53, 54 dan 55 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- b. Sarana olahraga permainan (persewaan sarana dan prasarana olahraga,
- c. Jasa akomodasi yang menggunakan tempat tinggal,
- d. Jasa memarkirkan kendaraan (valet parking),
- e. Penyediaan jasa boga atau catering,
- f. Penyewaan ruang rapat/pertemuan,
- g. Bentuk rokok lainnya yang dikenai cukai rokok, serta
- h. Perluasan jasa akomodasi yang tidak hanya hotel saja namun juga hostel, vila, pondok wisata, motel, losmen, wisma pariwisata, pesanggrahan, tempat tinggal pribadi yang difungsikan sebagai hotel, rumah penginapan/guesthouse/bungalow /resort/cottage, dan glamping.

### 3. Pengecualian Objek Pajak

Secara umum, pengecualian objek pajak di dalam UU tentang HKPD tidak jauh berbeda atau relatif sama dengan pengaturan sebelumnya. Namun, terdapat tambahan objek pajak yang dikecualikan di dalam UU tentang HKPD, yaitu:<sup>468</sup>

- 1) Pengecualian kendaraan bermotor berbasis energi terbarukan sebagai objek pajak PKB dan BBNKB.
- 2) Pengecualian keperluan keagamaan dan kegiatan yang mengambil dan memanfaatkan air laut baik yang berada di lautan dan/atau di daratan (air payau) sebagai objek PAP.
- 3) Pengecualian konsumsi tenaga listrik pada rumah ibadah, panti jompo, panti asuhan, dan panti sosial lainnya yang sejenis sebagai objek PBJT.

---

<sup>468</sup> Pasal 7 Ayat (3) huruf d, Pasal 12 Ayat (3) huruf d, Pasal 28 Ayat (2) huruf d dan huruf e, Pasal 53 Ayat (2) huruf b dan huruf c, Pasal 55 Ayat (2), Pasal 65 Ayat (2) huruf d, Pasal 44 Ayat (6) huruf h Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- 4) Pengecualian kegiatan promosi budaya tradisional dengan tidak dipungut bayaran, kegiatan layanan masyarakat dengan tidak dipungut bayaran dan/atau bentuk kesenian dan hiburan lainnya yang diatur dengan peraturan daerah sebagai objek PBJT.
- 5) Pengecualian peternakan rakyat sebagai objek PAT.
- 6) Pengecualian perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan untuk masyarakat berpenghasilan rendah sebagai objek BPHTB.

### 4. Subjek Pajak Dan Wajib Pajak Menurut Jenis Pajak Daerah

Subjek pajak dan wajib pajak daerah dalam UU tentang HKPD masih sama dengan pengaturan sebelumnya berdasarkan UU tentang PDRD, termasuk PBJT. Sedangkan untuk jenis pajak baru yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi atau kabupaten/kota diatur sebagai berikut:<sup>469</sup>

- 1) Subjek dan wajib pajak PAB sama halnya dengan PKB. Namun atas benda yang berbeda, yakni alat berat.
- 2) Subjek dan wajib pajak Opsen MBLB, PKB dan BBNKB mengikuti subjek pajak dan wajib pajak atas pajak yang ditumpangangi (pajak yang diopsenkan).
- 3) Subjek dan wajib PBJT masih sama dengan pengaturan dalam kelima jenis pajak berbasis konsumsi yang sebelumnya diatur dalam UU tentang PDRD (Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, dan Pajak Penerangan Jalan). Subjek pajak yaitu konsumen barang dan jasa tertentu. Sedangkan wajib pajak yaitu orang

---

<sup>469</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta Pasal 18, Pasal 61, Pasal 80 dan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

pribadi atau badan yang melakukan penjualan, penyerahan, dan/ atau konsumsi barang dan jasa tertentu.

## 5. Dasar Pengenaan Pajak Menurut Jenis Pajak Daerah

Pengaturan dasar pengenaan pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD mayoritas relatif sama dengan pengaturan sebelumnya berdasarkan UU tentang PDRD. BBNKB, PBBKB, Pajak Rokok, PBJT, Pajak Reklame, PAT, dan Pajak Sarang Burung merupakan jenis pajak yang dasar pengenaan pajak daerahnya sama persis dengan pengaturan sebelumnya menurut UU tentang PDRD. Sedangkan untuk PKB, PAP, PBB-P2, BPHTB dan MBLB sebenarnya juga relatif sama, namun terdapat penyempurnaan. Penyempurnaan tersebut yaitu:<sup>470</sup>

- 1) Terhadap PKB, penyempurnaan yang dilakukan berkaitan dengan penetapan nilai jual kendaraan bermotor untuk yang bekas yang semula kewenangan Menteri Dalam Negeri menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Sedangkan kendaraan baru tetap menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri.
- 2) Terhadap PAP, penyempurnaan yang dilakukan yaitu dengan mengubah variabel penetapan dari 7 (tujuh) variabel menjadi 3 (tiga) variabel. Penyempurnaan lainnya yaitu terdapat pengaturan kewenangan menteri yang membidangi urusan pekerjaan umum dan perumahan rakyat untuk menetapkan pedoman perhitungan Nilai Perolehan Air Permukaan (NPAP) dengan pertimbangan Menteri Keuangan.

---

<sup>470</sup>Pasal 8 Ayat (9) huruf b, Pasal 30 Ayat (4), Pasal 40 Ayat (5), dan Pasal 73 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- 3) Terhadap PBB-P2, penyempurnaan yang dilakukan yaitu adanya pengaturan rentang Nilai Jual Objek Pajak (NJO) sebesar 20%-100% untuk perhitungan PBB-P2 terutang.
- 4) Terhadap MBLB, penyempurnaan yang dilakukan yaitu dengan menggunakan istilah harga patokan di mulut tambang sebagai basi penetapan nilai jual pengambilan MBLB. Penyempurnaan ini dilakukan agar selaras dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Dasar pengenaan pajak untuk PAB sebagai nomenklatur pajak daerah baru menggunakan Nilai Jual Alat Berat (NJAB) yang dihitung berdasarkan harga rata-rata pasaran umum alat berat yang bersangkutan. Sedangkan dasar pengenaan untuk Opsen MBLB, PKB dan BBNKB bukan nilai transaksi atau nilai objek pajak MBLB, PKB dan BBNKB. Dasar pengenaan untuk ketiga jenis opsen tersebut yaitu besaran pajak terutang yang diopsenkan.

## 6. Tarif Pajak Daerah Menurut Jenis Pajak Daerah

Mayoritas pengaturan besaran tarif menurut jenis pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD relatif masih sama dengan pengaturan sebelumnya berdasarkan UU tentang PDRD. Jenis pajak daerah yang tidak mengalami perubahan tarif yaitu PBBKB, PAP, Pajak Rokok, BPHTB, Pajak Reklame, PAT, dan Pajak Sarang Burung Walet. Selanjutnya, pajak daerah yang mengalami perubahan tarif yaitu PKB, BBNKB, MBLB, dan PBJT. Adapun perubahan tarif atas keempat jenis pajak daerah tersebut sebagai berikut:<sup>471</sup>

---

<sup>471</sup>Pasal 10, Pasal 15, Pasal 74, dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- 1) Tarif PKB sebelumnya yaitu paling rendah 1% dan paling tinggi 2% untuk kendaraan bermotor pertama dan untuk kendaraan motor kedua dan seterusnya berlaku tarif progresif paling rendah 2% dan paling tinggi 10%. Dalam UU tentang HKPD berubah menjadi paling tinggi 1,2% untuk kendaraan bermotor pertama. Sedangkan untuk kendaraan motor kedua dan seterusnya berlaku tarif progresif paling tinggi sebesar 6%.
- 2) Tarif BBNKB sebelumnya yaitu 20% untuk penyerahan pertama dan 1% untuk penyerahan kedua dan seterusnya. Dalam UU tentang HKPD berubah menjadi paling tinggi 12% dan hanya dikenakan tarif pajak untuk penyerahan pertama kali. Sedangkan untuk penyerahan kedua dan seterusnya tidak dikenakan BBNKB. Selain itu, dalam UU tentang HKPD juga diatur tarif untuk daerah yang setingkat dengan daerah provinsi yang tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom, yakni paling tinggi 20%. Pengaturan ini belum diatur dalam pengaturan sebelumnya (UU tentang PDRD).
- 3) Tarif MBLB sebelumnya yaitu paling tinggi 25%. Dalam UU tentang HKPD berubah menjadi paling tinggi 20%. Selain itu, dalam UU tentang HKPD juga diatur tarif untuk daerah yang setingkat dengan daerah provinsi yang tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom, yakni paling tinggi 25%. Pengaturan ini belum ada diatur dalam pengaturan sebelumnya (UU tentang PDRD).
- 4) PBJT merupakan simplifikasi 5 (lima) jenis pajak daerah sebelumnya, dengan tarif sebagai berikut: Pajak hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Penerangan Jalan paling tinggi 10%, Pajak Hiburan paling

tinggi 35%, dan Pajak Parkir paling tinggi 30%. Tarif tersebut berubah menjadi seragam paling tinggi 10% berdasarkan UU tentang HKPD.

Sedangkan untuk PAB sebagai nomenklatur pajak baru di dalam UU tentang HKPD diatur tarifnya paling tinggi 0,2%. Pengenaan tarif ini mengalami perubahan apabila dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya berdasarkan UU tentang PDRD. Sebelumnya, alat berat sebagai objek PAB merupakan objek PKB dengan tarif paling rendah 0,1% dan paling tinggi 0,2%. Selanjutnya, terhadap Opsen PKB, BBNKB dan MBLB yang juga merupakan nomenklatur pajak daerah baru dikenai tarif 66% dari besaran pajak terutang untuk Opsen PKB dan BBNKB, serta 25% dari besaran pajak terutang untuk Opsen MBLB.

#### **7. Cara Perhitungan Pajak Terutang Pajak Menurut Jenis Pajak Daerah**

Perhitungan pajak terutang untuk semua jenis pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD masih sama persis dengan pengaturan sebelumnya berdasarkan UU tentang PDRD.<sup>472</sup> Perhitungan pajak terutang untuk setiap jenis pajak yaitu perkalian antara tarif menurut jenis pajak daerah dengan dasar pengenaan menurut jenis pajak daerah.

#### **8. Pengaturan Mengenai Penerimaan Pajak Yang Diarahkan Penggunaannya Menurut Jenis Pajak Daerah**

Dalam UU tentang PDRD, diatur jenis pajak daerah yang diarahkan penggunaannya (*earmarked local taxes*), yakni:<sup>473</sup>

---

<sup>472</sup>Pasal 11, Pasal 16, Pasal 21, Pasal 27, Pasal 32, Pasal 37, Pasal 42, Pasal 48, Pasal 59, Pasal 64, Pasal 70, Pasal 75, dan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>473</sup>Pasal 8 Ayat (5), Pasal 31, dan Pasal 56 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

- 1) Hasil penerimaan PKB paling sedikit 10% (dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum termasuk yang dibagihasilkan kepada kabupaten/kota).
- 2) Hasil penerimaan Pajak Penerangan Jalan sebagian dialokasikan untuk penyediaan penerangan jalan.
- 3) Penerimaan Pajak Rokok dialokasikan paling sedikit 50% untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang (baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota).

Pengaturan *earmarked local taxes* tersebut juga masih diberlakukan di dalam UU tentang HKPD, dengan melakukan penambahan jenis pajak. Penambahan jenis pajak tersebut yakni Opsen PKB dan PAT. Dengan demikian, pengaturan *earmarked local taxes* berdasarkan UU tentang HKPD terdiri dari hasil penerimaan atas PKB dan Opsen PKB, PBJT atas tenaga listrik, Pajak Rokok dan PAT, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota. Namun, besaran persentase yang dialokasikan dari hasil penerimaan pajak yang di-*earmarked* dan bidang/jenis kegiatan yang diperuntukkan tidak diatur dengan tegas dalam UU tentang HKPD. Untuk jenis kegiatan peruntukannya hanya diatur “dapat dialokasikan untuk mendanai kegiatan yang telah ditentukan penggunaannya yang diselaraskan dengan pelayanan publik yang berkaitan dengan jenis pajaknya”. Pengaturan lebih lanjut terkait besaran persentase dan jenis kegiatan tersebut didelegasikan kepada Peraturan Pemerintah.

## 9. Bagi Hasil Pajak Provinsi

Pengaturan bagi hasil PKB dan BBNKB yang menjadi kewenangan provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota sebagaimana

diatur dalam UU tentang PDRD dihapus melalui UU tentang HKPD. Penghapusan ini didasarkan adanya pengaturan Opsen PKB dan Opsen BBNKB sebagai jenis pajak baru yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, bagi hasil pajak daerah yang diatur dalam UU tentang HKPD hanya PBBKB, PAP dan Pajak Rokok. Besaran persentase bagi hasil berdasarkan UU tentang HKPD masih sama dengan pengaturan dalam UU tentang PDRD, yakni 70% untuk PBBKB, 50% untuk PAP, dan 70% untuk Pajak Rokok.<sup>474</sup>

## C. Implikasi Pengaturan Baru Pajak Daerah Terhadap Kemandirian Fiskal Daerah

Berdasarkan pembahasan perubahan pengaturan pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD pada bagian sebelumnya, terlihat jelas bahwa salah satu tujuan perubahan tersebut adalah untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Peningkatan kemandirian fiskal tersebut dicapai melalui:

- 1) Simplifikasi pajak daerah, dimana 5 (lima) jenis pajak yang berbasis konsumsi digabungkan menjadi PBJT sebagai nomenklatur pajak baru, dengan tarif pajak paling tinggi 10%.
- 2) Penambahan objek pajak berbasis konsumsi sebagai basis pajak PBJT yang memang selama ini belum dapat dimaksimalkan pemerintah daerah karena belum adanya dasar hukum pemungutannya.

---

<sup>474</sup>Pasal 85 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- 3) Penerapan Opsen MBLB, Opsen PKB dan Opsen BBNKB sebagai pajak daerah baru.
- 4) Pengaturan objek pajak BBNKB hanya penyerahan pertama kali untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak dan basis pajak daerah.
- 5) Simplifikasi variabel penentuan nilai perolehan air minum untuk dasar pengenaan PAP dari 7 (tujuh) variabel menjadi 3 (tiga) variabel.
- 6) Pengaturan rentang Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sebesar 20%-100% untuk perhitungan PBB-P2 terutang yang bertujuan untuk memastikan pemungutan PBB-P2 tetap memperhatikan kemampuan membayar wajib pajak (*ability to pay*) dan meningkatkan basis pajak.
- 7) Penetapan nilai jual kendaraan bermotor bekas sebagai dasar pengenaan PKB kendaraan bermotor bekas menjadi kewenangan pemerintah provinsi.
- 8) Pemberian keluluasaan kepada pemerintah daerah dalam menentukan besaran tarif pajak daerah yang dikenakan dengan mempertimbangkan kondisi di daerahnya masing-masing. Upaya ini dilakukan dengan menghilangkan batas paling rendah tarif pajak PKB dan PAB.

Berbagai upaya pengaturan di atas diharapkan dapat meningkatkan penerimaan pajak daerah yang merupakan salah satu komponen PAD. Peningkatan PAD tersebut diharapkan akan berimplikasi pada peningkatan kemandirian fiskal daerah yang umumnya diukur dari rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah.

Berbagai upaya pengaturan melalui UU tentang HKPD tersebut sangat dimungkinkan akan berimplikasi terhadap peningkatan pajak daerah dan kemandirian fiskal daerah. Namun implikasi tersebut dapat terwujud dengan terpenuhinya beberapa syarat. Pertama, penerapan tarif baru PKB harus lebih besar 1% apabila hendak menciptakan implikasi

positif terhadap peningkatan penerimaan pajak daerah dan kemandirian fiskal daerah provinsi dan kabupaten/kota secara bersamaan. Dengan menggunakan data realisasi penerimaan PKB tahun 2021, tarif berlaku PKB di setiap provinsi dan asumsi nilai dasar pengenaan tahun 2021 sama dengan tahun ketika tarif PKB 1% yang disesuaikan dengan aturan baru berdasarkan UU tentang HKPD, maka hasil simulasi penulis menunjukkan bahwa penerimaan PKB secara akumulatif bagi kabupaten/kota di satu provinsi yang sama setelah berlakunya UU tentang HKPD akan lebih tinggi dibanding penerimaan tahun 2021 berdasarkan UU tentang PDRD. Namun, penerimaan PKB yang diperoleh pemerintah provinsi masih lebih rendah dibanding sebelumnya (tabel 1).

Tabel 1. Simulasi Perubahan Penerimaan PKB Berdasarkan UU tentang HKPD Dengan Tarif PKB Sebesar 1%.

PROVINSI	EKSISTING TAHUN 2021				SIMULASI MENURUT UU TENTANG HKPD		
	Tarif PKB	Dasar Pengenaan PKB (miliar Rp)	Penerimaan PKB (miliar Rp)		Penerimaan PKB (miliar Rp)		Beban Total Tarif Pajak Bagi WP (%)
			Provinsi	Kabupaten/Kota	Provinsi	Kabupaten/Kota	
Aceh	1,5	33.125,25	347,82	149,06	331,25	218,63	1,66
Babel	1,5	17.342,92	182,10	78,04	173,43	114,46	1,66
Bali	1,5	94.378,85	990,98	424,70	943,79	622,90	1,66
Banten	1,75	168.803,81	2.067,85	886,22	1.688,04	1.114,11	1,66
Bengkulu	1,5	16.461,72	172,85	74,08	164,62	108,65	1,66
DIY	1,5	58.315,43	612,31	262,42	583,15	384,88	1,66
DKI	2	481.733,23	6.044,27	2.590,40	4.317,33	2.848,44	1,66
Gorontalo	1,5	8.075,73	84,80	36,34	80,76	53,30	1,66
Jabar	1,75	1.068.005,17	13.083,06	5.607,03	10.680,05	7.048,83	1,66
Jambi	1,5	34.024,67	357,26	153,11	340,25	224,56	1,66
Jateng	1,5	317.255,81	3.331,19	1.427,65	3.172,56	2.088,89	1,66
Jatim	1,5	458.278,69	4.811,93	2.062,25	4.582,79	3.024,64	1,66
Kalbar	1,5	40.286,65	423,01	181,29	402,87	268,89	1,66
Kalsel	1,5	51.375,00	539,44	231,19	513,75	338,07	1,66
Kaltara	1,5	5.202,65	54,63	23,41	52,03	34,34	1,66
Kalteng	1,5	25.856,06	271,49	116,35	258,56	170,65	1,66
Kaltim	1,75	57.583,87	705,40	302,32	575,84	380,05	1,66
Kepri	1,5	30.282,76	317,97	136,27	302,83	199,87	1,66
Lampung	1,5	58.690,61	616,25	264,11	586,91	387,36	1,66
Maluku	2	19.117,91	267,65	114,71	191,18	126,18	1,66
Malut	1,5	3.923,85	41,20	17,66	39,24	25,90	1,66
NTB	1,7	27.192,21	323,59	138,68	271,92	179,47	1,66
NTT	1,5	15.712,89	164,99	70,71	157,13	103,71	1,66
Papbar	1,5	5.462,80	57,36	24,58	54,63	36,06	1,66
Papua	1,75	14.420,88	176,66	75,71	144,21	95,18	1,66
Riau	1,5	81.606,92	856,87	367,23	816,07	538,61	1,66
Sulbar	1,5	5.080,51	53,35	22,86	50,81	33,53	1,66
Sulsel	1,5	96.224,52	1.010,36	433,01	962,25	635,08	1,66
Sulteng	1,6	16.829,34	188,49	80,78	168,29	111,07	1,66
Sultra	1,5	15.327,87	160,94	68,98	153,28	101,16	1,66
Sulut	1,5	23.708,05	248,93	106,49	237,08	156,47	1,66
Sumbbar	1,65	45.636,72	527,10	225,90	456,37	301,20	1,66
Sumsel	1,5	70.056,42	735,59	315,25	700,56	462,37	1,66
Sumut	1,75	130.028,55	1.592,85	682,65	1.300,29	858,19	1,66

Sumber: Simulasi Penulis.

Dengan demikian, pengenaan tarif baru PKB harus di atas 1% agar penerimaan PKB yang diperoleh pemerintah provinsi lebih tinggi dari sebelumnya. Namun, pengenaan tarif di

atas 1% akan berimplikasi pada beban tarif PKB yang akhirnya ditanggung oleh wajib pajak secara keseluruhan akan lebih tinggi dibanding sebelumnya (lebih besar 1,66%), kecuali wajib pajak di Provinsi Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Maluku, Papua dan Sumatera Utara (tabel 1). Peningkatan beban tarif bagi wajib pajak tersebut akan berpotensi mengurangi basis pajak yang akan berdampak pada penurunan penerimaan PKB dan kemandirian fiskal daerah. Untuk Provinsi Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Maluku, Papua dan Sumatera Utara, pengenaan tarif tertinggi (1,2%) juga tidak akan memperoleh peningkatan penerimaan PKB setelah berlakunya UU tentang HKPD. Bahkan mengalami penurunan, meskipun telah menggunakan tarif paling tinggi 1,2% (tabel 2). Penerapan tarif 1,2% tersebut hanya akan meningkatkan beban tarif yang ditanggung oleh wajib pajak, yakni menjadi sebesar 1,99%.

Tabel 2. Simulasi Perubahan Penerimaan PKB Berdasarkan UU tentang HKPD Dengan Tarif PKB Sebesar 1,2%.

PROVINSI	EKSISTING TAHUN 2021				SIMULASI MENURUT UU TENTANG HKPD			
	Tarif PKB	Dasar Pengenaan PKB (miliar Rp)	Penerimaan PKB (miliar Rp)		Penerimaan PKB (miliar Rp)		Pertumbuhan Penerimaan PKB Provinsi (%)	
			Provinsi	Kabupaten /Kota	Provinsi	Kabupaten /Kota		
Aceh	1,5	33.125,25	347,82	149,06	397,50	262,35	14,29	
Babel	1,5	17.342,92	182,10	78,04	208,11	137,36	14,29	
Bali	1,5	94.378,85	990,98	424,70	1.132,55	747,48	14,29	
Banten	1,75	168.803,81	2.067,85	886,22	2.025,65	1.336,93	-2,04	
Bengkulu	1,5	16.461,72	172,85	74,08	197,54	130,38	14,29	
DIY	1,5	58.315,43	612,31	262,42	699,79	461,86	14,29	
DKI	2	431.733,23	6.044,27	2.590,40	5.180,80	3.419,33	-14,29	
Gorontalo	1,5	8.075,73	84,80	36,34	96,91	63,96	14,29	
Jabar	1,75	1.068.005,17	13.083,06	5.607,03	12.816,06	8.458,60	-2,04	
Jambi	1,5	34.024,67	357,26	153,11	408,30	269,48	14,29	
Jateng	1,5	317.255,81	3.331,19	1.427,65	3.807,07	2.512,67	14,29	
Jatim	1,5	458.278,69	4.811,93	2.062,25	5.499,34	3.629,57	14,29	
Kalbar	1,5	40.286,65	423,01	181,29	483,44	319,07	14,29	
Kalsel	1,5	51.375,00	539,44	231,19	616,50	406,89	14,29	
Kaltara	1,5	5.202,65	54,63	23,41	62,43	41,20	14,29	
Kalteng	1,5	25.856,06	271,49	116,35	310,27	204,78	14,29	
Kaltim	1,75	57.583,87	705,40	302,32	691,01	456,06	-2,04	
Kepri	1,5	30.282,76	317,97	136,27	363,39	239,84	14,29	
Lampung	1,5	58.690,61	616,25	264,11	704,29	464,83	14,29	
Maluku	2	19.117,91	267,65	114,71	229,41	151,41	-14,29	
Malut	1,5	3.923,85	41,20	17,66	47,09	31,08	14,29	
NTB	1,7	27.192,21	323,59	138,68	326,31	215,36	0,84	
NTT	1,5	15.712,89	164,99	70,71	188,55	124,45	14,29	
Papbar	1,5	5.462,80	57,36	24,58	65,55	43,27	14,29	
Papua	1,75	14.420,88	176,66	75,71	173,05	114,21	-2,04	
Riau	1,5	81.606,92	856,87	367,23	979,28	646,33	14,29	
Sulbar	1,5	5.080,51	53,35	22,86	60,97	40,24	14,29	
Sulse	1,5	96.224,52	1.010,36	433,01	1.154,69	762,10	14,29	
Sulteng	1,6	16.829,34	188,49	80,78	201,95	133,29	7,14	
Sultra	1,5	15.327,87	160,94	68,98	183,93	121,40	14,29	
Sulut	1,5	23.708,05	248,93	106,69	284,50	187,77	14,29	
Sumbar	1,65	45.636,72	527,10	225,90	547,64	361,44	3,90	
Sumsel	1,5	70.056,42	735,59	315,25	840,68	554,85	14,29	
Sumut	1,75	130.028,55	1.592,85	682,65	1.560,34	1.029,83	-2,04	

Sumber: Simulasi Penulis.

Simulasi di atas (tabel 1 dan tabel 2) menunjukkan bahwa pengaturan baru terkait tarif dan Opsen PKB tidak serta merta mampu meningkatkan penerimaan pajak daerah dan PAD, tanpa meninggalkan potensi risiko yang akan berdampak pada penerimaan pajak daerah di masa mendatang. Selain itu, pengaturan tersebut juga tidak serta merta meningkatkan pajak daerah secara bersamaan baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota. Meskipun dapat meningkat secara bersamaan, pilihan pengenaan tarif di atas 1% juga beresiko pada potensi penurunan basis pajak akibat naiknya tarif akumulatif yang harus ditanggung oleh wajib pajak yakni berkisar 1,66% hingga 1,99%. Dengan demikian, aturan baru mengenai tarif dan Opsen PKB berdasarkan UU tentang HKPD akan berimplikasi terhadap peningkatan pajak daerah (sekaligus PAD) kabupaten/kota, namun belum tentu serta merta meningkatkan pajak daerah provinsi.

Kedua, penyesuaian tarif BBNKB harus mampu meningkatkan penerimaan BBNKB bagi provinsi, meskipun berakibat pada

peningkatan beban pajak yang ditanggung oleh wajib pajak. Dengan menggunakan data realisasi penerimaan BBNKB tahun 2021, tarif berlaku BBNKB di setiap provinsi dan asumsi nilai dasar pengenaan tahun 2021 sama dengan tahun ketika tarif BBNKB per provinsi disesuaikan agar penerimaan BBNKB provinsi tidak mengalami penurunan, maka hasil simulasi penulis menunjukkan bahwa penerimaan BBNKB bagi pemerintah kabupaten/kota melalui opsen akan meningkat dan penerimaan provinsi tidak mengalami penurunan apabila pemerintah provinsi menerapkan penyesuaian tarif sebagaimana simulasi pada tabel 3.

Tabel 3. Simulasi Perubahan Tarif BBNKB Agar Penerimaan BBNKB Provinsi Tidak Menurun

PROVINSI	EKSISTING TAHUN 2021				SIMULASI MENURUT UU TENTANG HKPD		
	Tarif BBNKB	Dasar Pengenaan BBNKB (miliar Rp)	Penerimaan BBNKB (miliar Rp)		Tarif Agar Penerimaan Sama Dengan Sebelumnya	Penerimaan BBNKB Kab/Kota (%)	Beban Pajak Bagi WP (%)
			Provinsi	Kabupaten/Kota			
Aceh	9	3.504,14	220,76	149,06	6,30	220,76	10,46
Babel	12,5	1.522,01	133,18	78,04	8,75	133,18	14,53
Bali	15	3.036,47	318,83	424,70	10,50	318,83	17,43
Banten	10	19.700,61	1.379,04	886,22	7,00	1.379,04	11,62
Bengkulu	12,5	1.025,93	89,77	74,08	8,75	89,77	14,53
DIY	10	3.629,78	254,08	262,42	7,00	254,08	11,62
DKI	12,5	39.904,39	3.491,63	2.590,40	8,75	3.491,63	14,53
Gorontalo	12,5	937,04	81,99	36,34	8,75	81,99	14,53
Jambi	10	4.081,40	285,70	5.607,03	7,00	285,70	11,62
Jateng	12,5	22.207,82	1.943,18	153,11	8,75	1.943,18	14,53
Jatim	12,5	30.457,43	2.665,03	1.427,65	8,75	2.665,03	14,53
Kalbar	10	6.045,64	423,19	2.062,25	7,00	423,19	11,62
Kalsel	10	4.650,54	325,54	181,29	7,00	325,54	11,62
Kaltara	15	562,01	59,01	231,19	10,50	59,01	17,43
Kateng	15	2.519,62	264,56	23,41	10,50	264,56	17,43
Kaltim	15	6.037,23	633,91	116,35	10,50	633,91	17,43
Kepri	10	2.337,52	163,63	302,32	7,00	163,63	11,62
Lampung	12,5	4.908,16	429,46	136,27	8,75	429,46	14,53
Malut	15	616,00	64,68	264,11	10,50	64,68	17,43
NTB	15	2.124,85	223,11	114,71	10,50	223,11	17,43
NTT	15	1.174,79	123,35	17,66	10,50	123,35	17,43
Papbar	10	624,93	43,75	138,68	7,00	43,75	11,62
Papua	10	1.372,32	96,06	70,71	7,00	96,06	11,62
Riau	10	8.870,57	620,94	24,58	7,00	620,94	11,62
Sulbar	12,5	717,83	62,81	75,71	8,75	62,81	14,53
Sulsel	10	9.640,03	674,80	367,23	7,00	674,80	11,62
Sulteng	12,5	2.494,86	218,30	22,86	8,75	218,30	14,53
Sultra	10	2.826,03	197,82	433,01	7,00	197,82	11,62
Sulut	12,5	2.144,11	187,61	80,78	8,75	187,61	14,53
Sumbar	10	3.925,41	274,78	68,98	7,00	274,78	11,62
Sumsel	12,5	7.658,01	670,08	106,69	8,75	670,08	14,53
Sumut	10	13.217,99	925,26	225,90	7,00	925,26	11,62

Sumber: Simulasi Penulis.

Namun, penyesuaian tarif pada tabel 3 di atas akan berimplikasi pada besaran tarif akumulatif yang ditanggung oleh wajib pajak jauh lebih tinggi dibandingkan tarif yang berlaku saat ini. Dengan demikian, apabila penyesuaian tarif diupayakan guna meningkatkan penerimaan BBNKB bagi provinsi, maka akan berimplikasi pada risiko

semakin tingginya beban besaran tarif akumulatif yang ditanggung oleh wajib pajak. Apabila penerapan tarif BBNKB menggunakan maksimal 12% sesuai UU tentang HKPD, hasil simulasi penulis menunjukkan penerimaan BBNKB akan meningkat, baik penerimaan provinsi maupun kabupaten/kota (Tabel 4). Namun, tarif pajak secara akumulatif (tarif BBNKB 12% dan Opsen 66%) yang ditanggung oleh wajib pajak akan semakin tinggi dibanding tarif yang berlaku saat ini, yakni mencapai 19,92%. Sedangkan tarif yang berlaku saat ini di seluruh provinsi di Indonesia berkisar 10% hingga 15%.

Tabel 4. Simulasi Tarif BBNKB Maksimal (12%) Sesuai Dengan UU tentang HKPD

PROVINSI	EKSISTING TAHUN 2021				SIMULASI MENURUT UU TENTANG HKPD		
	Tarif BBNKB	Dasar Pengenaan BBNKB (miliar Rp)	Penerimaan BBNKB (miliar Rp)		Penerimaan BBNKB (miliar Rp)		Beban Total Tarif Pajak Bagi WP (%)
			Provinsi	Kabupaten/Kota	Provinsi	Kabupaten/Kota	
Aceh	9	3.504,14	220,76	149,06	420,50	277,53	19,92
Babel	12,5	1.522,01	133,18	78,04	182,64	120,54	19,92
Bali	15	3.036,47	318,83	424,70	364,38	240,49	19,92
Banten	10	19.700,61	1.379,04	886,22	2.364,07	1.560,29	19,92
Bengkulu	12,5	1.025,93	89,77	74,08	123,11	81,25	19,92
DIY	10	3.629,78	254,08	262,42	435,57	287,48	19,92
DKI	12,5	39.904,39	3.491,63	2.590,40	4.788,53	3.160,43	19,92
Gorontalo	12,5	937,04	81,99	36,34	112,45	74,21	19,92
Jambi	10	4.081,40	285,70	5.607,03	489,77	323,25	19,92
Jateng	12,5	22.207,82	1.943,18	153,11	2.664,94	1.758,86	19,92
Jatim	12,5	30.457,43	2.665,03	1.427,65	3.654,89	2.412,23	19,92
Kalbar	10	6.045,64	423,19	2.062,25	725,48	478,81	19,92
Kalsel	10	4.650,54	325,54	181,29	558,06	368,32	19,92
Kaltara	15	562,01	59,01	231,19	67,44	44,51	19,92
Kalteng	15	2.519,62	264,56	23,41	302,35	199,55	19,92
Kaltim	15	6.037,23	633,91	116,35	724,47	478,15	19,92
Kepri	10	2.337,52	163,63	302,32	280,50	185,13	19,92
Lampung	12,5	4.908,16	429,46	136,27	588,98	388,73	19,92
Malut	15	616,00	64,68	264,11	73,92	48,79	19,92
NTB	15	2.124,85	223,11	114,71	254,98	168,29	19,92
NTT	15	1.174,79	123,35	17,66	140,97	93,04	19,92
Papbar	10	624,93	43,75	138,68	74,99	49,49	19,92
Papua	10	1.372,32	96,06	70,71	164,68	108,69	19,92
Riau	10	8.870,57	620,94	24,58	1.064,47	702,55	19,92
Sulbar	12,5	717,83	62,81	75,71	86,14	56,85	19,92
Sulsel	10	9.640,03	674,80	367,23	1.156,80	763,49	19,92
Sulteng	12,5	2.494,86	218,30	22,86	299,38	197,59	19,92
Sultra	10	2.826,03	197,82	433,01	339,12	223,82	19,92
Sulut	12,5	2.144,11	187,61	80,78	257,29	169,81	19,92
Sumbar	10	3.925,41	274,78	68,98	471,05	310,89	19,92
Sumsel	12,5	7.658,01	670,08	106,69	918,96	606,51	19,92
Sumut	10	13.217,99	925,26	225,90	1.586,16	1.046,86	19,92

Sumber: Simulasi Penulis.

Simulasi di atas (tabel 3 dan tabel 4) menunjukkan bahwa, penyesuaian tarif masih sangat memungkinkan berimplikasi pada kenaikan penerimaan secara bersamaan antara provinsi dan kabupaten/kota. Namun, penyesuaian tarif agar penerimaan BBNKB bagi provinsi dan kabupaten/kota secara bersamaan dapat terwujud akan berimplikasi

pada risiko kenaikan tarif akumulatif yang harus ditanggung oleh wajib pajak lebih tinggi dibanding yang berlaku saat ini. Dengan demikian, aturan baru mengenai tarif dan Opsen BBNKB berdasarkan UU tentang HKPD akan berimplikasi terhadap peningkatan pajak daerah (sekaligus PAD) kabupaten/kota. Namun, belum tentu serta merta meningkatkan pajak daerah provinsi.

Ketiga, penambahan objek pajak PBJT mampu dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan basis perpajakan dengan meningkatkan proses pengawasan dan pemeriksaan terhadap wajib pajak. Selain itu, peningkatan basis pajak tersebut juga harus mampu meningkatkan penerimaan pajak daerah secara akumulatif yang lebih tinggi dari nilai *potential loss* akibat penyesuaian tarif pajak untuk hiburan dari 35% menjadi 10% dan parkir dari 30% menjadi 10% (tarif PBJT berdasarkan UU tentang HKPD).

Keempat, pemerintah daerah dapat memaksimalkan dampak dari perubahan tarif PBB-P2 dari paling tinggi 0,2% menjadi paling tinggi 0,5% dan adanya pengaturan rentang NJOP sebesar 20-100% untuk perhitungan PBB-P2 terutang, dengan tetap memperhatikan *ability to pay* wajib pajak. Secara normatif, potensi kenaikan pajak daerah (sekaligus peningkatan PAD) yang bersumber dari implikasi penambahan objek PBJT, perubahan tarif PBB-P2 menjadi 0,5%, pengaturan rentang NJOP PBB-P2 sebesar 20-100% serta perubahan tarif dan penerapan opsen PKB dan BBNKB sangat dimungkinkan terjadi. Kenaikan penerimaan pajak daerah tersebut terwujud dengan asumsi risiko kenaikan tarif akumulatif yang harus ditanggung oleh wajib pajak tidak berimplikasi pada penurunan basis pajak.

Namun secara matematis, implikasi kenaikan penerimaan pajak daerah tersebut juga belum tentu serta merta meningkatkan

kemandirian fiskal daerah. Hal tersebut didasarkan pada peningkatan kemandirian fiskal daerah sangat bergantung pada perbandingan seberapa besar peningkatan pajak daerah (termasuk pengalihan transfer PKB dan BBNKB menjadi penerimaan Opsen PKB dan BBNKB bagi kabupaten/kota dan Opsen MBLB bagi provinsi) atau PAD dengan sumber penerimaan pendapatan daerah selain PAD. Salah satu ukuran kemandirian fiskal daerah yaitu derajat desentralisasi fiskal. Secara umum, persamaan matematis dalam mengukur derajat desentralisasi fiskal tersebut adalah sebagai berikut:

$$DDF = \frac{PAD}{TPD} \dots\dots \text{Persamaan (1)}$$

Dimana:

- DDF = Derajat Desentralisasi Fiskal
- PAD = Pendapatan Asli Daerah
- TPD = Total Pendapatan Daerah

Total pendapatan daerah yaitu PAD, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Jika disederhanakan, pendapatan daerah meliputi PAD dan selain PAD/NonPAD (pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan daerah yang sah). Sedangkan PAD meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Jika disederhanakan, PAD meliputi Pajak Daerah (PD) dan selain PD/NonPD (retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah).

Berdasarkan klasifikasi total pendapatan daerah di atas, maka persamaan (1) dapat diturunkan menjadi:

$$DDF = \frac{PAD}{PAD+NonPAD} \dots\dots \text{Persamaan (2)}$$

Dimana:

- DDF = Derajat Desentralisasi Fiskal
- PAD = Pendapatan Asli Daerah
- NonPAD = Pendapatan Daerah Selain PAD

Kemudian berdasarkan klasifikasi PAD di atas, persamaan (2) dapat diturunkan menjadi:

$$DDF = \frac{PD + NonPD}{(PD + NonPD) + NonPAD} \dots \text{Persamaan (3)}$$

Dimana:

DDF/KKD = Derajat Desentralisasi Fiskal/Kemandirian Keuangan Daerah

PD = Pajak Daerah

NonPD = PAD Selain Pajak Daerah

NonPAD = Pendapatan Daerah Selain PAD

Berdasarkan persamaan (2), kemandirian fiskal daerah akan meningkat apabila pertumbuhan kenaikan PAD lebih tinggi dibanding dengan pertumbuhan kenaikan selain PAD (NonPAD). Tabel 5 merupakan simulasi pertumbuhan kenaikan PAD dan NonPAD, yang menunjukkan bahwa kemandirian fiskal daerah (DDF) akan mengalami peningkatan dari 13,24 menjadi 13,36 apabila pertumbuhan PAD lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan NonPAD.

Tabel 5. Simulasi Perubahan Rasio Kemandirian fiskal daerah (DDF/KKD)

KETERANGAN		TPD (Miliar Rp)	PAD (Miliar Rp)	NonPAD (Miliar Rp)	DDF/ KKD
Tahun 2023		1.602,22	212,20	1.390,02	13,24
Tahun 2024	PAD bertumbuh 1% dan NonPAD bertumbuh 2%	1.632,14	214,32	1.417,82	13,13
	PAD bertumbuh 2% dan NonPAD bertumbuh 2%	1.634,27	216,45	1.417,82	13,24
	PAD bertumbuh 3% dan NonPAD bertumbuh 2%	1.636,39	218,57	1.417,82	13,36

Sumber: Simulasi Penulis.

Dengan demikian, pengaturan pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD tersebut belum tentu serta merta mampu meningkatkan kemandirian fiskal daerah. Artinya, harapan implikasi pengaturan berdasarkan UU tentang HKPD tersebut bersifat bersyarat (dengan asumsi), yakni peningkatan kemandirian fiskal daerah akan terwujud apabila kecepatan peningkatan PAD yang salah satunya melalui pajak daerah mampu lebih tinggi dibanding kecepatan peningkatan NonPAD setelah berbagai pengaturan baru dalam UU tentang HKPD diimplementasikan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan persamaan (3), kecepatan peningkatan PAD yang lebih tinggi tersebut bersumber dari akumulasi pertumbuhan peningkatan pajak daerah (PD) dan bukan pajak daerah (NonPD) yang juga lebih besar dibanding pertumbuhan peningkatan NonPAD. Apabila kontribusi pajak daerah diharapkan lebih besar dibandingkan selain pajak daerah (NonPD) guna meningkatkan kemandirian fiskal daerah, maka rasio PD terhadap PAD harus meningkat dengan pertumbuhan peningkatan pajak daerah setelah berlakunya UU tentang HKPD harus lebih besar dibandingkan dengan

pertumbuhan peningkatan sumber PAD selain pajak daerah atau NonPD. Tabel 6 merupakan simulasi pertumbuhan kenaikan PD dan NonPD, yang menunjukkan bahwa rasio PD

terhadap PAD akan mengalami peningkatan dari 38,24 menjadi 38,47 apabila pertumbuhan PAD lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan NonPAD.

Tabel 6. Simulasi Perubahan Rasio Pajak Daerah Terhadap PAD

KETERANGAN		PAD (Miliar Rp)	PD (Miliar Rp)	NonPD (Miliar Rp)	Rasio PD/PAD
Tahun 2023		212,20	81,14	131,06	38,24
Tahun 2024	PAD bertumbuh 1% dan NonPAD bertumbuh 2%	215,64	81,95	133,69	38,00
	PAD bertumbuh 2% dan NonPAD bertumbuh 2%	216,45	82,76	133,69	38,24
	PAD bertumbuh 3% dan NonPAD bertumbuh 2%	217,26	83,57	133,69	38,47

Sumber: Simulasi Penulis.

Berdasarkan simulasi pada tabel 5 dan tabel 6, dapat disimpulkan bahwa pajak daerah dalam pengaturan UU tentang HKPD akan dapat meningkatkan kemandirian fiskal daerah apabila pertumbuhan peningkatan pajak daerah (PD) lebih besar dibandingkan pertumbuhan peningkatan komponen PAD selain pajak daerah (NonPD), dan akumulasi pertumbuhan peningkatan keduanya (PD dan NonPD) lebih besar dibandingkan dengan pertumbuhan peningkatan komponen pendapatan daerah selain PAD (NonPAD).

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Pengaturan pajak daerah melalui UU tentang HKPD secara umum tidak berimplikasi pada perubahan pengaturan subjek pajak, wajib pajak, dasar pengenaan, dan tata cara perhitungan pajak daerah terhutang. Pengaturan subjek pajak, wajib pajak, dasar pengenaan, dan tata cara perhitungan pajak daerah terhutang dalam

UU tentang HKPD masih sama dengan pengaturan sebelumnya melalui UU tentang PDRD. Namun, pengaturan pajak daerah melalui UU tentang HKPD berimplikasi terhadap perubahan beberapa hal yakni:

- 1) Perubahan kewenangan pajak daerah menurut tingkatan pemerintahan. Kewenangan pajak daerah yang dimiliki oleh pemerintah provinsi berdasarkan UU tentang HKPD yaitu PKB, BBNKB, PBBKB, PAP, Pajak Rokok, PAB dan Opsen MBLB. Sedangkan pemerintah kabupaten/kota yaitu PBB-P2, BPHTB, Pajak Reklame, MBLB, PAT, Pajak Sarang Burung Walet, PBJT, Opsen PKB, dan Opsen BBNKB.
- 2) Pengaturan objek pajak bagi beberapa jenis pajak baru, yakni kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat bagi PAB, serta objek pajak Opsen PKB, BBNKB dan MBLB yang dipersamakan dengan objek pajak yang ditumpangi atau diopsenkan.

- 3) Perluasan objek pajak PBJT yang merupakan simplikasi Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, dan Pajak Penerangan Jalan, yakni sarana rekreasi seperti wahana permainan air (*waterboom*, *waterpark*), wahana ekologi (*ecopark*) dan bentuk rekreasi lainnya yang sejenis, sarana olahraga permainan (persewaan sarana dan prasarana olahraga, jasa akomodasi yang menggunakan tempat tinggal, jasa memarkirkan kendaraan (*valet parking*), penyediaan jasa boga atau catering, penyewaan ruang rapat/pertemuan, bentuk rokok lainnya yang dikenai cukai rokok, serta perluasan jasa akomodasi yang tidak hanya hotel saja namun juga hostel, vila, pondok wisata, motel, losmen, wisma pariwisata, pesanggrahan, tempat tinggal pribadi yang difungsikan sebagai hotel, rumah penginapan atau *guesthouse* atau bungalo atau *resort* atau *cottage*, dan *glamping*.
  - 4) Penambahan pengecualian objek pajak bagi beberapa jenis pajak, yakni pengecualian kendaraan bermotor berbasis energi terbarukan sebagai objek pajak PKB dan BBNKB, pengecualian keperluan keagamaan dan kegiatan yang mengambil dan memanfaatkan air laut baik yang berada di lautan dan/atau di daratan (air payau) sebagai objek PAP, pengecualian konsumsi tenaga listrik pada rumah ibadah, panti jompo, panti asuhan, dan panti sosial lainnya yang sejenis sebagai objek PBJT, pengecualian kegiatan promosi budaya tradisional dengan tidak dipungut bayaran, kegiatan layanan masyarakat dengan tidak dipungut bayaran dan/atau bentuk kesenian dan hiburan lainnya yang diatur dengan peraturan daerah sebagai objek PBJT, pengecualian peternakan rakyat sebagai objek PAT, dan pengecualian perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan untuk masyarakat berpenghasilan rendah sebagai objek BPHTB.
  - 5) Mayoritas pengaturan besaran tarif menurut jenis pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD relatif masih sama dengan pengaturan sebelumnya berdasarkan UU tentang PDRD, kecuali PKB, BBNKB, MBLB, dan PBJT yang mengalami perubahan tarif.
  - 6) Penambahan jenis pajak yang diperlakukan sebagai *earmarked local taxes*, dari PKB, Pajak Rokok, dan Pajak Penerangan Jalan menjadi PKB, Pajak Rokok, PBJT atas penggunaan tenaga listrik, Opsen PKB dan PAT.
  - 7) Persentase penerimaan pajak dan jenis kegiatan yang diperuntukan bagi jenis pajak yang diperlakukan sebagai *earmarked local taxes* tidak diatur secara tegas di dalam UU tentang HKPD. Namun, pengaturannya didelegasikan kepada Peraturan Pemerintah.
  - 8) Perubahan jenis pajak kewenangan provinsi yang dibagihasilkan kepada kabupaten/kota, dari PKB, BBNKB, PAP, PBBKB dan Pajak Rokok menjadi hanya PAP, PBBKB dan Pajak Rokok dengan besaran persentase yang sama dalam pengaturan sebelumnya. Perubahan ini merupakan implikasi adanya Opsen PKB dan Opsen BBNKB sebagai jenis pajak baru yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.
- Berkaitan dengan implikasi pengaturan pajak daerah melalui UU tentang HKPD terhadap kemandirian fiskal daerah, perubahan pengaturan pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD belum tentu serta merta mampu meningkatkan kemandirian fiskal daerah. Implikasi pengaturan baru pajak daerah melalui UU tentang HKPD akan berimplikasi terhadap

peningkatan kemandirian fiskal daerah bergantung pada beberapa syarat, yakni:

- 1) Pemerintah daerah mampu memaksimalkan penerimaan PBJT dengan adanya penambahan objek PBJT yang diatur di dalam UU tentang HKPD.
- 2) Pemerintah daerah mampu memaksimalkan penerimaan PBB-P2 dengan adanya perubahan tarif PBB-P2 dari paling tinggi 0,2% menjadi paling tinggi 0,5% dan adanya pengaturan rentang NJOP sebesar 20-100% untuk perhitungan PBB-P2 terutang.
- 3) Penerapan aturan tarif baru PKB (di rentang 1% - 1,2%), penyesuaian tarif baru BBNKB, Opsen PKB dan Opsen BBNKB akan dapat meningkatkan penerimaan pajak provinsi dan kabupaten/kota secara bersamaan, namun dengan asumsi pemerintah daerah mampu memitigasi potensi penurunan basis pajak akibat semakin tingginya tarif akumulatif yang harus ditanggung oleh wajib pajak.
- 4) Akumulasi peningkatan penerimaan pajak daerah yang bersumber dari PBJT, PBB-P2, PKB, BBNKB, serta Opsen PKB, Opsen BBNKB, dan Opsen MBLB harus mampu menciptakan pertumbuhan pajak daerah (PD) secara keseluruhan lebih besar dibandingkan pertumbuhan sumber PAD selain pajak daerah (NonPD), dan peningkatan penerimaan pajak daerah tersebut mampu menciptakan pertumbuhan PAD secara keseluruhan lebih besar dibandingkan pertumbuhan sumber pendapatan daerah selain PAD (NonPAD).

## B. Saran

Berdasarkan berbagai syarat di atas, pemerintah daerah harus mampu mengoptimalkan basis penerimaan pajak PBJT dan PBB-P2 dengan pelaksanaan pengaturan

baru berdasarkan UU tentang HKPD agar pengaturan baru tersebut mampu mendorong peningkatan kemandirian fiskal daerah. Selain itu, penyesuaian tarif PKB, BBNKB serta Opsen PKB dan BBNKB yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga harus diikuti dengan adanya upaya mitigasi risiko penurunan basis pajak akibat semakin tingginya beban tarif pajak yang diterima wajib pajak di daerah.

Penelitian ini memiliki keterbatasan, dimana analisis implikasi pengaturan baru terkait pajak daerah berdasarkan UU tentang HKPD terhadap kemandirian fiskal daerah yang dibahas dan dikaji dalam penelitian ini masih hanya bersifat normatif dan menggunakan simulasi matematis. Analisis implikasinya belum berdasarkan data empiris penerimaan pajak daerah. Hal ini dikarenakan belum adanya data empiris penerimaan pajak daerah pada saat penelitian ini disusun dan implementasi pengaturan baru terkait PKB, BBNKB, Pajak MBLB, Opsen PKB, Opsen BBNKB, dan Opsen Pajak MBLB baru mulai berlaku tahun 2025 sebagaimana diatur dalam Pasal 191 ayat (1) UU tentang HKPD. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian lanjutan di masa mendatang untuk menganalisis dampak UU tentang HKPD terhadap kemandirian fiskal daerah secara empiris setelah mulai diberlakukannya UU tentang HKPD diterbitkan atau setelah tahun 2025.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Armia, Muhammad Siddiq. *Penentuan Metode & Pendekatan Penelitian Hukum*. Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia, 2022.
- Khalimi dan Iqbal, Moch. *Hukum Pajak: Teori dan Praktik*. Bandar Lampung: Aura, 2020.

Mustaqiem. *Pajak Daerah Dalam Transisi Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2008.

Suardita, I Ketut. *Pengenalan Bahan Hukum (PBH)*. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017.

## **Jurnal**

Christia, Adissya Mega, dan Ispriyarso, Budi. *Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Law Reform Program Studi Magister Ilmu Hukum, Vol.15 No.1, 2019.

Haryanto, Joko Tri. *Kemandirian fiskal daerah Dan Prospek Ekonomi Wilayah Kalimantan*. Indonesian Treasury Review, Vol.3 No.4, 2018.

Hasan, Pupung Puad. *Desentralisasi Fiskal Dan Tingkat Kemandirian fiskal daerah (Studi Pada Kabupaten dan Kota Di Provinsi Jawa Barat)*. Jurnal Wacana Kinerja, Vol.17 No.2, 2014.

Sumardjoko, Imam. *Penguatan Kinerja Keuangan Daerah Wilayah Kepulauan dan Implikasinya terhadap Perubahan Fundamental Ekonomi Regional*. Jurnal Defis, Vol.5 No.5, 2019.

Kharisma, Bayu. *Desentralisasi Fiskal Dan Pertumbuhan Ekonomi: Sebelum Dan Sesudah Era Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Vol.14 No.2, 2013.

Mafaza, Wildah., Mayowan, Yuniadi., dan Sasetiadi, Tri Henri. *Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Pendapatan Asli Daerah*. Jurnal Perpajakan, Vol.11 No.1, 2016.

Pentanurbowo, S. *Upaya Meningkatkan Potensi Pajak Kendaraan Bermotor Melalui Penelusuran Kendaraan Bermotor Tidak Melakukan Daftar Ulang (KTMDU) Di Kelurahan Harapan Jaya Bekasi Utara*

Kota Bekasi. Fair Value: Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Keuangan, Vol.4 No.3, 2021.

Suci, Stannia Cahaya dan Asmara, Alla. *Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Banten*. Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Vol,3 No.1, 2014.

Wiryanawan, Bangkit A, dan Otchia, Christian. *The legacy of the reformasi: the role of local government spending on industrial development in a decentralized Indonesia*. Journal of Economic Structures, Vol.11 No.1, 2022.

Zukhri, Nizwan. *Kinerja Keuangan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Ditinjau Dari Derajat Kemandirian, Ketergantungan, dan Desentralisasi Fiskal*. Indonesian Treasury Review, Vol.5 No.2, 2020.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara Dengan Daerah-Daerah, yang Berhak Mengurus Rumah-Tangganya Sendiri.

Undang-undang Nomor 11 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan umum Pajak Daerah.

Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah.

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

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009  
tentang Pajak Daerah dan Retribusi  
Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014  
tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022  
tentang Hubungan Keuangan antara  
Pemerintah Pusat dan Pemerintahan  
Daerah.

#### **Laman**

Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan  
Belanja Negara. *Evaluasi Pajak Daerah  
dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber  
Pendapatan Daerah*. Dimuat dalam  
[https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/20  
19/12/20/164837617027956-evaluasi-  
pajak-daerah-dan-retribusi-daerah-  
sebagai-sumber-pendapatan-daerah](https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2019/12/20/164837617027956-evaluasi-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah-sebagai-sumber-pendapatan-daerah),  
diakses 14 Januari 2023.