

ISSN 2356-1106

Vol. 1 Juli 2025



**BADAN KEAHLIAN**  
*Bridging Research to Parliament*  
*Evidence Based Policy Making*

# PRODIGY

## Jurnal Perundang-Undangan

Problematika Hukum mengenai Royalti Lagu/Musik terkait *Performing Rights* dalam Pertunjukan secara Komersial Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

**Olsen Peranto**

Analisis Yuridis Efektivitas Penetapan Cagar Budaya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

**Edison Sinaga & Sekarsih Saptanti**

Tindak Lanjut Pembentukan Undang-Undang terhadap Putusan *Limited Constitutional* dari Mahkamah Konstitusi

**Ihsan Badruni Nasution**

Arah Pembangunan Nasional Jangka Panjang Bidang Hukum (Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025—2045)

**Khopiatuziadah**

Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dalam Pengawasan terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi

**Laily Fitriani**

Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Rumah untuk Keadilan Masyarakat

**Laksmi Harundani**

Kebijakan Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung Dalam Perubahan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah

**Hendra Martadiredja**

Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan

**Imaduddin**

Urgensi Perubahan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Melakukan Penyesuaian dengan Perkembangan Hukum dan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan

**Imron Razali**

Analisis Yuridis Pemenuhan dan Perlindungan Hak Orang Lanjut Usia

**Dyah Pitaloka**

Memahami Kausalitas Hukum dan Politik Pada Kasus Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

**Rizky Ahadyan Ardyansyah & Saiful Rizal**

Jurnal	Volume	Nomor	Halaman	Tahun	ISSN
PDG	13	1	1-149	2025	2356-1106

*Bridging Research to Parliament  
Evidence Based Policy Making*

# PRODIGY

Jurnal Perundang-Undangan

Volume 13 Nomor 1 Juli 2025

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)

## Susunan Redaksi

Penanggung Jawab	: Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.
Pemimpin Redaksi / Redaktur	: Dr. Laily Fitriani, S.H., M.H.
Editor	: 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.Kn Achmadudin Rajab, S.H., M.H. Sutriyanti, S.H., M.H. Muhammad Yusuf, S.H., M.H. Olsen Peranto, S.H. Aryudhi Permadi, S.H., M.H. Noval Ali Muchtar, S.H. M.H. Mohammad Gadmon Kaisar, S.H., M.H.
Mitra Bestari	: Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, S.H., M.H. Prof. Alfitri, S.Ag., M.Ag., LL.M., PhD. Dr. E. Fernando, M. Manullang, S.H, M.H. Dr. Henny Marlina, S.H., M.H., M.L.I.
Desain Grafis	: Teddy Prasetiawan, S.T., M.T. Santoso Wahyu Nugroho Rafli Fadilah Muhammad, S.H. Rona Jinan Zahro, S.H
Sekretariat	: Intan Pujakesuma, S.E., M.AP. Debora Cahyaningati, A.Md.A.B Atika Novitasari, A.Md. Ak.



## Daftar Isi

PROBLEMATIKA HUKUM MENGENAI ROYALTY LAGU/MUSIK TERKAIT <i>PERFORMING RIGHTS</i> DALAM PERTUNJUKAN SECARA KOMERSIAL DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA .....	1
ANALISIS YURIDIS EFEKTIVITAS PENETAPAN CAGAR BUDAYA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG CAGAR BUDAYA .....	27
TINDAK LANJUT PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TERHADAP PUTUSAN <i>LIMITED CONSTITUTIONAL</i> DARI MAHKAMAH KONSTITUSI .....	45
ARAH PEMBANGUNAN NASIONAL JANGKA PANJANG BIDANG HUKUM (ANALISIS YURIDIS TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 59 TAHUN 2024 TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL TAHUN 2025—2045) .....	67
KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL REPUBLIK INDONESIA DALAM PENGAWASAN TERHADAP HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI .....	93
KEBIJAKAN PEMBATASAN KEPEMILIKAN RUMAH UNTUK KEADILAN MASYARAKAT .....	115
KEBIJAKAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH TIDAK LANGSUNG DALAM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH .....	137
URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 1964 TENTANG PERTANGGUNGAN WAJIB KECELAKAAN LALU LINTAS JALAN .....	159
URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA DENGAN MELAKUKAN PENYESUAIAN DENGAN PERKEMBANGAN HUKUM DAN UNDANG-UNDANG TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN .....	183
ANALISIS YURIDIS PEMENUHAN DAN PERLINDUNGAN HAK ORANG LANJUT USIA .....	203
MEMAHAMI KAUSALITAS HUKUM DAN POLITIK PADA KASUS PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 MENJADI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG CIPTA KERJA .....	225

## 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 13 Nomor 1, Juli 2025. Jurnal ini memuat topik bahasan di bidang hukum dan perundang-undangan yang merupakan hasil kajian lebih lanjut maupun elaborasi dari suatu naskah akademik dan rancangan undang-undang, analisis dari suatu peraturan perundang-undangan, kajian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kajian atas peristiwa hukum yang terjadi, kajian dan teori dari konsepsi hukum, serta gagasan dan analisis terhadap fungsi legislasi.

Dalam penerbitan ini, setiap tulisan telah melalui proses pembahasan dan penyuntingan oleh Redaksi dan telah dilakukan tinjauan secara menyeluruh oleh pembaca ahli (mitra bestari). Keseluruhan tulisan yang disajikan memuat 12 (dua belas) tulisan yang substansinya mencakup permasalahan hukum dan perundang-undangan di bidang politik, hukum, kesejahteraan sosial, ekonomi, serta industri dan pembangunan.

Keseluruhan tulisan yang disajikan dalam jurnal ini meliputi 12 (dua belas) tulisan dengan berbagai tema sebagai berikut: Kesatu, Problematika Hukum Mengenai Royalti Lagu/Musik Terkait *Performing Right* Dalam Suatu Pertunjukan Komersial Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta; Kedua, Analisis yuridis efektivitas penetapan cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya; Ketiga, Tindak Lanjut Pembentukan Undang-Undang Terhadap Putusan *Limited Constitutional* dari Mahkamah Konstitusi; Keempat, Arah Pembangunan Nasional Jangka Panjang Bidang Hukum (Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045); Kelima, Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia Dalam Pengawasan Terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi; Keenam Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Rumah Untuk Keadilan Masyarakat.

Selanjutnya Ketujuh, Kebijakan pemilihan kepala daerah tidak langsung dalam perubahan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah; Kedelapan, Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan; Kesembilan, Urgensi

Perubahan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha negara dengan melakukan penyesuaian dengan perkembangan hukum dan undang-undang tentang administrasi pemerintahan; Kesepuluh, Analisis yuridis pemenuhan dan perlindungan hak orang lanjut usia; dan Kesebelas, Memahami kausalitas hukum dan politik pada kasus penetapan peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.

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

Jakarta, Juli 2025

Redaksi

**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Olsen Peranto**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat, Badan Keahlian DPR RI

**Problematika Hukum mengenai Royalti Lagu/Musik terkait *Performing Rights* dalam Pertunjukan secara Komersial Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal. 1-25

Hukum hak cipta memberi landasan bagi pencipta, pemegang hak cipta, dan pemegang hak terkait untuk mempertahankan atau mengeksploitasi haknya. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta (UU tentang Hak Cipta) diwarnai banyak tantangan yang melibatkan pelaku industri musik terkait dengan lagu yang digunakan oleh penyanyi dalam pertunjukan secara komersial. *Performing rights* merupakan hak ekonomi bagi pencipta lagu ataupun pemegang hak cipta atas pertunjukan musik karya mereka di depan umum. Dalam sebuah pertunjukan komersial seperti konser terkait dengan penggunaan sebuah lagu/musik maka setidaknya ada beberapa pihak yang saling terkait yaitu penyelenggara acara, penyanyi, pencipta lagu, pemegang hak cipta, dan/atau pemilik hak terkait. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah problematika hukum mengenai royalti hak cipta lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan komersial dan bagaimanakah solusi pengaturannya. Metode penulisan yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu menitikberatkan pada aspek yuridis dengan menelaah norma hukum yang ada. Pengaturan UU tentang Hak Cipta mengenai royalti terkait *performing rights* dalam sebuah pertunjukan komersial masih menimbulkan persoalan yang kompleks, diantaranya yaitu: tidak adanya ketegasan siapa yang disebut sebagai pelaku pertunjukan/pengguna lagu; boleh atau tidaknya menggunakan lagu tanpa izin; serta kepada siapakah royalti harus dibayarkan. Alternatif solusi terhadap persoalan tersebut diantaranya yaitu: dengan menunjuk satu pihak yang wajib membayar royalti dimana lebih tepat untuk dilekatkan kepada penyanyi; mewajibkan pengurusan izin terlebih dahulu sebelum lagu digunakan; penggunaan frasa "royalti" secara konsisten; dan membentuk satu lembaga pemungut royalti ataupun mempertahankan eksistensi LMK/LMKN dengan kejelasan tugas dan fungsinya serta dengan tetap membuka adanya lisensi secara langsung.

**Kata Kunci:** Royalti, *Performing Rights*, Pertunjukan Secara Komersial, UU tentang Hak- Cipta

**Legal Issues Regarding Song/Music Royalties Related to *Performing Rights* on Commercial Show Based on Law Number 28 of 2014 Concerning Copyright**

*Prodigy Journal*, Vol. 13 No.1, July 2025, Page 1-25

*Copyright law provides a basis for creators, copyright holders, and related rights holders to defend or exploit their rights. The implementation of Law Number 28 of 2014 concerning Copyright (Copyright Act) is marked by many challenges involving music industry players related to songs used by singers/performers in commercial performances. Performing rights are economic rights for songwriters or copyright holders for the performance of their musical works in public. In a commercial performance such as a concert, there are at least several parties that are interrelated, namely the event organizer, singer, songwriter, copyright holder, and/or related rights owner. This article aims to find out how the legal problems regarding copyright royalties for songs/music related to performing rights in commercial performances are and how the regulatory solutions are. The writing method used is normative juridical. The regulation of the Copyright Act regarding royalties in performing rights in a commercial performance still raises complex issues, including: the lack of clarity on who is referred to as the performer/user of the song; whether or not it is permissible to use the song without permission; and to whom the royalties must be paid. Alternative solutions to these problems include: appointing one party who is required to pay royalties, which is more appropriate to be attached to the singer/performer; requiring prior permission before the song is used; consistent use of the phrase "royalty"; establishing single collective management organization/institution or maintaining the existence of LMK/LMKN with clear duties and functions; and continuing to open up direct licensing.*

**Keywords:** Royalty, *Performing Rights*, Commercial Show, Copyright Act

**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Edison Sinaga**

Analisis Hukum Ahli Muda, Sekretariat Direktorat Jenderal Pelindungan Kebudayaan dan Tradisi, Direktorat Jenderal Pelindungan Kebudayaan dan Tradisi, Kementerian Kebudayaan

**Sekarsih Saptanti**

Penyusun Materi Hukum dan Perundang-undangan, Sekretariat Direktorat Jenderal Pelindungan Kebudayaan dan Tradisi, Direktorat Jenderal Pelindungan Kebudayaan dan Tradisi, Kementerian Kebudayaan

**Analisis Yuridis Efektivitas Penetapan Cagar Budaya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Persoalan hukum yang sering terjadi di Indonesia terkait dengan sejarah peradaban dan kebudayaan kuno adalah terkait cagar budaya, khususnya mengenai pelestarian cagar budaya. Suatu objek dikatakan sebagai cagar budaya apabila telah ditetapkan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Tahap penetapan inilah yang menjadi kunci pelestarian benda-benda kuno/bersejarah/objek yang diduga cagar budaya, karena pelestarian baru dapat dilakukan pada objek yang sudah ditetapkan sebagai cagar budaya. Berdasarkan permasalahan tersebut, tulisan ini menganalisis: Pertama, bagaimana dampak hukum penetapan cagar budaya terhadap objek budaya? Kedua, bagaimana efektivitas pengaturan penetapan cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya? Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui bagaimana efektivitas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya terhadap penetapan Cagar Budaya di Indonesia. Metode penulisan hukum yuridis normatif dengan spesifikasi tulisan deskriptif analitis. Hasil pembahasan menyimpulkan: Pertama, penetapan cagar budaya memiliki dampak hukum terhadap cagar budaya itu sendiri maupun terhadap masyarakat. Dampak hukum penetapan terhadap cagar budaya yaitu adanya kepastian hukum terhadap objek budaya sehingga dapat berlaku perlindungan dan pelestarian objek sebagai cagar budaya berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang tentang Cagar Budaya. Kedua, analisis dilakukan pada setiap proses tahapan penetapan cagar budaya untuk melihat efektivitas pengaturan penetapan cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

**Kata kunci:** efektivitas, penetapan cagar budaya, undang-undang.

***Juridical Analysis of The Effectiveness of Determination of Cultural Property Based on Law Number 11 of 2010 Concerning Cultural Property***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*Legal issues that often occurred in Indonesia about history of civilization and cultures is cultural property, especially about preservation of cultural property. An object can be called as cultural property if it has been determinate as stated in Article 1 of Act Number 11 of 2010 concerning Cultural Properties. This determination of cultural property is the main point to preserving historical objects/object that are thought to be cultural property because preservation only for objects that have been determinate as cultural property. Based on these problems, this journal analyses: First, how is the law impact of determination of cultural property to cultural objects? Second, how is effectiveness of the regulations of determination of cultural property based on Act Number 11 of 2010 concerning Cultural Properties? This journal purpose to find out the effectiveness of Act Number 11 of 2010 concerning Cultural Properties in determination of cultural property in Indonesia. This journal uses normative legal writing method with analytical descriptive specifications. The results of this journal: First, The determination of cultural property has legal impacts on the cultural property itself and on society. The legal impact of determination of cultural property is that there is legal certainty concerning cultural objects so that the protection and preservation of objects as cultural property can apply based on the provisions of the Law on Cultural Property. Second, Analysis is carried out at each stage of the process of determination cultural property to see the effectiveness of the regulations for determination of cultural property based on Act Number 11 of 2010 concerning Cultural Properties*

**Keywords:** effectiveness, determination of cultural property, law.

**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Ihsan Badruni Nasution**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat, Badan Keahlian DPR RI

**Tindak Lanjut Pembentukan Undang-Undang terhadap Putusan *Limited Constitutional* dari Mahkamah Konstitusi**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang menunda pemberlakuan putusan (*limited constitutional*) bertujuan untuk memberi transisi terhadap undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 agar tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai waktu tertentu. Model putusan ini memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk segera melakukan perubahan undang-undang sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui dasar dan tujuan Mahkamah Konstitusi menentukan tenggang waktu konstusionalitas undang-undang serta bagaimana pembentuk undang-undang menindaklanjuti putusan tersebut. Dengan menggunakan metode yuridis normatif melalui studi kepustakaan, tulisan ini menyimpulkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang sebagian besar telah melakukan tindak lanjut perubahan undang-undang sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan. Namun, terdapat satu putusan yang ditindaklanjuti tidak sesuai dengan tenggang waktunya, yaitu putusan Nomor 15/PUU-XV/2017 yang memerintahkan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu, putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang tidak menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang secara tegas juga mengakibatkan pembentuk undang-undang menunda dan tidak segera merespon putusan tersebut. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum dan substansi putusan Mahkamah Konstitusi dapat dilaksanakan dengan baik, maka perlu pengaturan yang tegas mengenai inisiator awal pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam daftar kumulatif terbuka Program Legislasi Nasional (Prolegnas), mekanisme pembahasan RUU, dan limitasi jangka waktu pembahasan RUU.

**Kata kunci:** putusan Mahkamah Konstitusi, pembentukan undang-undang, konstusionalitas.

***Legal Issues Regarding Song/Music Royalties Related to Performing Rights on Commercial Show Based on Law Number 28 of 2014 Concerning Copyright***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*The limited constitutional decision of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia aims to provide a transition for laws that are contrary to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and still have binding force until the specified deadline. This decision ordered the legislators to immediately amend the law following the deadline set by the Constitutional Court. This study aims to understand the basis and intent of the Constitutional Court in deciding limited constitutional decisions as well as legislators responses to implement the decisions of the Constitutional Court. Using the normative juridical method through a literature review, this study found that the House of Representatives of the Republic of Indonesia and the President as legislators have primarily amended laws following the deadline. However, there was a decision that was not implemented within the deadline, namely Constitutional Court decision Number 15/PUU-XV/2017 that ordered amendment Law Number 28 of 2009 concerning Regional Taxes and Regional Retribution. Then, decision number 97/PUU-XI/2013, which did not stipulate a deadline for amending the laws explicitly, caused legislators to delay and not immediately amend the law. Therefore, to ensure legal certainty and the Constitutional Court's decision can be appropriately implemented, it is necessary to strictly regulate the initiator of the bill by proposing the bill in the open cumulative list in the National Legislation Program (Prolegnas), the mechanism of discussion of the bill, and the limitation of discussion period of the bill.*

**Keywords:** Constitutional Court decision, law making process, constitutionalilty.



**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Khopiatuziadah**

Perancang Peraturan Peundang-undangan Ahli Madya, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat, Badan Keahlian DPR RI

**Arah Pembangunan Nasional Jangka Panjang Bidang Hukum (Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025—2045)**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Terjadi perubahan paradigma, model, dan pendekatan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025-2045 dibandingkan dengan RPJPN Tahun 2005-2025. Terdapat tantangan terkait perubahan paradigma, model, dan pendekatan perencanaan terutama dalam arah pembangunan hukum. Permasalahan dan tujuan penulisan adalah untuk menganalisis sejauh mana peran evaluasi pembangunan bidang hukum 2005-2025 terhadap penyusunan perencanaan pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045 dan apa saja catatan kritis terhadap arah pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045 serta solusinya. Tulisan ini disusun dengan menggunakan metode yuridis normatif. Dokumen evaluasi pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2005-2025 menjadi dasar berpijak dalam penyusunan perencanaan pembangunan hukum RPJPN Tahun 2025-2045. Selain kesinambungan dan keberlanjutan, evaluasi memberi arah agar terpenuhinya berbagai unsur sistem hukum yang menyeluruh meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum dalam kebijakan pembangunan hukum ke depan. Hal ini penting terlebih mengingat adanya perubahan dalam paradigma, model, dan pendekatan dalam RPJPN Tahun 2025-2045. Perubahan paradigma perencanaan pembangunan yang menggabungkan bidang pembangunan hukum dengan stabilitas (ekonomi) dan kepemimpinan Indonesia di dunia internasional menuntut adanya fokus lebih terhadap bidang hukum. Penguatan aspek budaya hukum, berbagai persoalan hukum, korupsi, dan masalah HAM harus dituntaskan secara terencana pada awal periode pembangunan 2025-2045. Hal ini mengingat supremasi hukum menjiwai segala aspek pembangunan lain bahkan sebagai landasan bergeraknya roda transformasi pembangunan secara nasional. Penyempurnaan dapat dilakukan dalam dokumen perencanaan turunannya seperti RPJMN dan juga dilakukan perubahan terhadap dokumen RPJPN melalui Peraturan Presiden sepanjang dikonsultasikan terlebih dahulu dengan DPR.

**Kata kunci:** rencana pembangunan, pembangunan jangka panjang, pembangunan hukum.

***Long-Term National Development Direction in The Field of Law (Legal Analysis of Law Number 59 of 2024 Concerning the National Long-Term Development Plan 2025—2045)***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*There is a change in paradigm, model, and approach in the document of RPJPN 2025-2045 compared to RPJPN 2005-2025. There are challenges related to changes in paradigm, model, and planning approach, especially in the direction of legal development. The problem and purpose of this writing is to analyze the extent of the role of the evaluation of legal development in 2005-2025 for its planning in the RPJPN 2025-2045 and critical notes on the direction of legal development in RPJPN 2025-2045. This writing uses the normative legal method. The evaluation of RPJPN 2005-2025 is the basis for the legal development planning for RPJPN 2025-2045. In addition to continuity and sustainability, evaluation provides direction for the fulfillment of various elements of a comprehensive legal system including substance, structure, and legal culture in future legal development policies. This is important especially considering the changes in paradigms, models, and approaches in RPJPN 2025-2045. The change in the development planning paradigm that combines the field of legal development with stability (economy) and Indonesia's leadership in the international world requires more focus on the legal field. Strengthening aspects of legal culture, various legal issues, corruption, and human rights issues must be resolved at the beginning of 2025-2045 development period. This is because the supremacy of law inspires other aspects of development and the foundation for national development transformation. Improvements can be made in derivative planning documents such as RPJMN and changes for RPJPN document through a Presidential Regulation after consultation with the DPR.*

**Keywords:** development planning, long term development, legal development.

**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Laily Fitriani**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan HAM, Badan Keahlian DPR RI

**Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dalam Pengawasan terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Komisi Yudisial sebagai lembaga Negara yang tugasnya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang “Berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, martabat serta perilaku hakim.” Dengan demikian, Komisi Yudisial adalah lembaga Negara yang dibentuk melalui konstitusi untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim. Kedudukan Komisi Yudisial adalah sangat penting. Secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Adapun Mahkamah Konstitusi melalui putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa Komisi Yudisial tidak memiliki wewenang untuk mengawasi hakim MK. Pada akhirnya hadir majelis kehormatan mahkamah konstitusi mengadili hakim mahkamah konstitusi dalam pelanggaran kode etik hakim Mahkamah konstitusi. Hal ini dirasakan kurang ideal karena dalam perjalanannya seringkali hakim konstitusi masih melakukan pelanggaran etika. Permasalahan dalam tulisan ini yakni: Bagaimanakah penegakan kode etik bagi hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi? Bagaimanakah peranan Peranan Komisi Yudisial dalam Penegakan Kode Etik bagi Hakim Konstitusi? Bagaimana model penegakan kode etik bagi hakim Mahkamah Konstitusi? Adapun sejumlah permasalahan tersebut bertujuan untuk menjawab urgensi dari mengembalikan kewenangan untuk mengawasi hakim konstitusi. Tulisan ini menggunakan metode tulisan yuridis normatif. Kesimpulan yang didapatkan dari tulisan ini yakni diperlukan untuk kembali menghidupkan kewenangan dari Komisi Yudisial untuk mengawasi Mahkamah Konstitusi.

**Kata Kunci:** komisi yudisial, kewenangan pengawasan, hakim mahkamah konstitusi

***Authority of the Judicial Commission of the Republic of Indonesia in Supervision of Constitutional Court Judges***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*The Judicial Commission as a state institution whose duties are related to judicial power which "has the authority to propose the appointment of Supreme Court Justices and other authorities in order to maintain and uphold the honor, dignity and behavior of judges". Thus, the Judicial Commission is a state institution formed through the constitution to carry out external supervision of judges. The position of the Judicial Commission is very important. Structurally, its position is positioned on an equal footing with the Supreme Court and the Constitutional Court. The Constitutional Court through the Constitutional Court decision No. 005/PUU-IV/2006 stated that the Judicial Commission does not have the authority to supervise Constitutional Court judges. In the end, the Constitutional Court's honorary council was present to try constitutional court judges in violations of the code of ethics of constitutional court judges. This is considered less than ideal because in its journey, constitutional judges often still commit ethical violations. The problems in this article are: How is the enforcement of the code of ethics for constitutional judges in the Constitutional Court? What is the role of the Judicial Commission in Enforcing the Code of Ethics for Constitutional Judges? What is the model for enforcing the code of ethics for Constitutional Court judges? A number of these problems aim to answer the urgency of returning the authority to supervise constitutional judges. This article uses the normative legal writing method. The conclusion drawn from this article is that it is necessary to revive the authority of the Judicial Commission to supervise the Constitutional Court.*

**Keywords:** *judicial commission, supervisory authority, constitutional court judge*



**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Laksmi Harundani**

Perancang Peraturan Peundang-undangan Ahli Madya, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat, Badan Keahlian DPR RI

**Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Rumah Untuk Keadilan Masyarakat**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Jumlah penduduk Indonesia semakin bertambah dan arus urbanisasi terus meningkat. Wilayah perkotaan menjadi sangat padat, kebutuhan rumah semakin meningkat namun luas tanah tidak bertambah. Banyak dari masyarakat terutama di wilayah perkotaan tidak dapat membeli rumah dikarenakan harganya yang sangat tinggi. Sebagai hak warga negara memperoleh hunian yang layak maka pemerintah harus membuat kebijakan yang adil dan setara bagi seluruh masyarakat agar dapat memiliki hunian yang layak. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana alternatif kebijakan pembatasan kepemilikan rumah di Indonesia dan bagaimanakah pengaruh kebijakan pembatasan kepemilikan rumah terhadap pasar properti serta apakah efektif dalam mengatasi ketersediaan rumah dengan harga terjangkau bagi masyarakat. Tujuan tulisan ini untuk mengetahui alternatif kebijakan pembatasan kepemilikan rumah di Indonesia dan untuk mengetahui pengaruh kebijakan pembatasan kepemilikan rumah terhadap pasar properti serta apakah akan efektif dalam mengatasi ketersediaan rumah dengan harga terjangkau bagi masyarakat. Penulisan menggunakan jenis penelitian normatif dengan pendekatan perbandingan. Hasil analisis menunjukkan bahwa pemerintah berkewajiban dalam menyediakan rumah bagi masyarakat dan pemerintah dapat membuat berbagai kebijakan untuk mengontrol harga rumah dengan menerapkan pembatasan kepemilikan rumah dan menerapkan pajak progresif. Pilihan kebijakan tersebut dapat mempengaruhi harga rumah khusus di wilayah perkotaan namun juga dapat mempengaruhi bisnis properti apabila pemerintah tidak dapat membuat regulasi yang tepat. Untuk menerapkan kebijakan pemerintah tersebut, pemerintah harus mempertimbangkan memasukan regulasi tersebut dalam undang-undang namun harus memperhatikan pertentangannya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**Kata kunci:** kepemilikan, pembatasan, rumah

***Policy of Home Ownership Restrictions for Social Justice***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*The population of Indonesia is increasing and the flow of urbanization continues to increase. Urban areas are becoming very dense, the need for housing is increasing but the land area is not increasing. Many people, especially in urban areas, cannot buy houses because the prices are very high. As a citizen's right to obtain decent housing, the government must make fair and equal policies for all people so that they can have decent housing. The problem in this paper is how are the alternative policies for limiting home ownership in Indonesia and how does the policy of limiting home ownership affect the property market and whether it is effective in overcoming the availability of affordable housing for the community. The purpose of this paper is to find out alternative policies for limiting home ownership in Indonesia and to find out the effect of the policy of limiting home ownership on the property market and whether it will be effective in overcoming the availability of affordable housing for the community. The research in this article uses a type of normative research with a comparative approach. The results of the analysis show that the government is obliged to provide housing for the society and the government can make various policies to control house prices by implementing restrictions on home ownership and implementing progressive taxes. These policy options can affect house prices specifically in urban areas but can also affect the property business if the government cannot make the right regulations. In order to implement this government policy, the government must consider including this regulation in law but must pay attention to its conflict with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

**Keywords:** ownership, restrictions, house

**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Hendra Martadiredja**

Staf Pengkajian MPR RI

**Kebijakan Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung dalam Perubahan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Pemilihan kepala daerah salah satu bentuk demokrasi di daerah untuk memilih gubernur, walikota/bupati, selama ini telah memiliki dua model pemilihan yaitu pemilihan kepala daerah secara langsung dan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung. Model pemilihan yang sekarang ada di Indonesia adalah pemilihan langsung, tetapi banyak masalah dan dampak negatif yang muncul dari model ini sehingga muncul ide dan gagasan untuk mengubah model pemilihan kepala daerah dari langsung kembali ke tidak langsung. Permasalahan dalam tulisan ini yakni bagaimanakah dinamika pengaturan dalam peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Pilkada pada ini? mengapa Pilkada langsung yang berlaku saat ini ingin diubah kembali menjadi Pilkada tidak langsung? bagaimanakah perubahan undang-undang pemilihan kepala daerah dapat berdampak terhadap demokrasi di Indonesia? Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pemilihan kepala daerah langsung dalam Perspektif ketatanegaraan dan bagaimana pemilihan kepala daerah tidak langsung dalam Perspektif ketatanegaraan. Metode penelitian menggunakan jenis penelitian normatif atau penelitian pustaka yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki banyak masalah sehingga perlu penataan kembali mekanismenya, membenahi regulasinya, membangun integritas dan perilaku penyelenggaraan Pilkada. Pilkada perwakilan tidak bertentangan dengan konstitusi dalam pasal 18 ayat (4) di konstitusi kita bahwa kepala daerah di pilih secara demokratis, pilkada perwakilan bisa meminimalisir masalah-masalah yang muncul dari pilkada langsung. Akan tetapi perlu tetap diwaspadai jika mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung pada kondisi saat ini karena Pilkada dan Pemilu sudah dalam rezim yang sama dan tidak berbeda lagi.

**Kata Kunci:** pemilihan kepala daerah; pemilihan tidak langsung; pemilihan langsung

***Policy on Indirect Regional Head Elections in the Amendment to the Law on Regional Head Elections***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*Regional head elections are one form of democracy in the regions to elect governors, mayors / regents, so far there have been two election models, namely the direct election of regional heads and the indirect election of regional heads. The current election model in Indonesia is direct election, but many problems and negative impacts arise from this model so that ideas and ideas arise to change the regional head election model from direct back to indirect. The problems in this paper are how are the regulatory dynamics in the legislation regarding the implementation of regional elections at this time? why do direct elections that currently apply want to be changed back to indirect elections? How changes in regional head election laws can have an impact on democracy in Indonesia? The purpose of this study is to find out how direct regional head elections in the constitutional perspective and how indirect regional head elections in the constitutional perspective. The research method uses normative research or library research related to legislation. The results of this study indicate that the direct election of regional heads has many problems so it is necessary to rearrange the mechanism, fix the regulations, build the integrity and behavior of organizing the elections. Representative elections do not contradict the constitution in article 18 paragraph (4) in our constitution that regional heads are democratically elected, representative elections can minimize the problems that arise from direct elections. However, it is necessary to remain vigilant if returning the elections to indirect elections in the current conditions because the elections and elections are already in the same regime and are no longer different.*

**Keywords:** regional head election; indirect election; direct election

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

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Imaduddin**

Peneliti LPPSP FISIP UI

**Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan sejatinya memiliki maksud dan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap seluruh warga negara dari kerugian yang diderita karena risiko kecelakaan lalu lintas. Kurang lebih 60 (enam puluh) tahun undang-undang tersebut berlaku dan dalam perjalanannya ternyata masih banyak hal yang belum dapat terakomodir sebagai wujud suatu sistem jaminan sosial yang diberikan oleh negara, sehingga perlu adanya perubahan undang-undang. Permasalahan dalam tulisan ini yakni Bagaimanakah urgensi perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 dilakukan, dan apakah yang perlu diubah dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964. Tujuan tulisan ini untuk mengetahui urgensi UU No. 34 Tahun 1964 dan untuk mengetahui hal yang perlu diubah dalam UU No. 34 Tahun 1964. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif. Pada akhirnya tulisan ini berpendapat bahwa kebutuhan terhadap pengelolaan dana pertanggungan wajib kecelakaan penumpang dan lalu lintas terus mengalami perkembangan seiring dengan meningkatnya jumlah kendaraan bermotor dan mobilitas masyarakat. Di satu sisi kedudukan PT Jasa Raharja sebagai leading asuransi kecelakaan secara legitimasi hukum masih lemah. Hal tersebut tercermin dari tumpang tindihnya kedudukan PT Jasa Raharja apakah lembaga asuransi, instansi pemerintah, atau perusahaan negara. Selain itu santunan yang diperoleh masyarakat telah tidak sesuai dengan kondisi perekonomian saat ini, karena santunan yang ada saat ini tergerus oleh inflasi. Untuk itu diperlukan suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi jawaban konkrit atas permasalahan yang selama ini melalui perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964.

**Kata Kunci:** kecelakaan, perubahan undang-undang, asuransi

***Urgency of Changing Law Number 34 Year 1964 Concerning Mandatory Road Traffic Accident Insurance Funds***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*Law Number 34 Year 1964 concerning the Compulsory Road Traffic Accident Insurance Fund actually has the intention and purpose to provide protection for all citizens from losses suffered due to the risk of traffic accidents. The law has been in effect for approximately 60 (sixty) years and along the way it has become clear that there are still many things that cannot be accommodated as a form of social security system provided by the state, so that there needs to be a change in the law. The problem in this paper is how urgent is the amendment to Law Number 34 Year 1964, and what needs to be changed in Law Number 34 Year 1964. The purpose of this paper is to find out the urgency of Law Number 34 Year 1964 and to find out what needs to be changed in Law Number 34 Year 1964. This paper uses a normative legal method. In the end, this paper argues that the need for the management of mandatory passenger and traffic accident insurance funds continues to develop along with the increasing number of motorized vehicles and community mobility. On the one hand, the position of PT Jasa Raharja as a leading accident insurance in terms of legal legitimacy is still weak. This is reflected in the overlapping positions of PT Jasa Raharja, whether it is an insurance institution, government agency, or state-owned company. In addition, the compensation received by the community is no longer in accordance with current economic conditions, because the existing compensation is eroded by inflation. For this reason, a set of laws and regulations is needed that can be a concrete answer to the problems that have been through the amendment of Law Number 34 Year 1964.*

**Keywords:** accidents, changes in laws, insurance

**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Imron Razali**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau

**Urgensi Perubahan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Melakukan Penyesuaian dengan Perkembangan Hukum dan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung berkaitan dengan persoalan administrasi Negara. PTUN diatur utamanya diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU tentang PTUN). Adapun dalam perjalanannya UU tentang PTUN ini perlu untuk diubah agar dapat mengikuti perkembangan dinamika sengketa tata usaha negara, terutama setelah kompetensi absolut diperluas oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU tentang AP). Permasalahan dalam tulisan ini yakni bagaimanakah arah perubahan UU tentang PTUN yang dapat mengikuti perkembangan dinamika sengketa tata usaha negara, terutama setelah kompetensi absolut diperluas oleh UU tentang AP? Bagaimanakah dampak akses keadilan bagi masyarakat yang didapat melalui perubahan UU tentang PTUN? tujuan dari tulisan ini adalah untuk menjawab kedua permasalahan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah normative. Melalui tulisan ini dapat diketahui bahwa bahwa peraturan perundang-undangan mengenai PTUN yang ada saat ini, dapat mengikuti perkembangan yang terjadi di masyarakat. Perluasan kompetensi absolut PTUN setelah ada UU tentang AP, diikuti dengan penerbitan Perma yang bertujuan memberi pedoman berperkara bagi pihak pencari keadilan dan Hakim, serta memberi kepastian hukum dalam hal penegakan hukum administrasi negara. Perluasan kompetensi absolut PTUN telah memberi akses keadilan yang lebih banyak. Akses keadilan yang ada dapat lebih diperluas dengan memberi pengaturan tentang mekanisme gugatan citizen lawsuit, sehingga masyarakat dapat memilih melakukan upaya penegakan dan perlindungan hak sebagai warga negara.

**Kata Kunci:** perubahan, peradilan tata usaha negara, akses keadilan

***The Urgency of Changes in the Law about State Administrative Jurisdiction by Making Adjustments to Legal Developments and Laws Concerning Government Administration***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*The State Administrative Court (PTUN) is one of the judicial bodies under the Supreme Court related to state administration issues. PTUN is mainly regulated by Law Number 5 of 1986 concerning State Administrative Courts (Law of PTUN). In its journey, the Law of PTUN needs to be amended in order to be able to follow the development of the dynamics of state administrative disputes, especially after absolute competence was expanded by Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration (Law of AP). The problem in this paper is how is the direction of changes to the Law of PTUN that can follow the development of the dynamics of state administrative disputes, especially after absolute competence was expanded by the Law of AP? What is the impact of access to justice for the community obtained through changes to the Law of PTUN? The purpose of this paper is to answer both of these problems. The research method used is normative. Through this paper, it can be seen that the current laws and regulations regarding PTUN can follow developments in society. The expansion of the absolute competence of the PTUN after the Law of AP, followed by the issuance of a Perma which aims to provide guidelines for litigation for parties seeking justice and Judges, as well as providing legal certainty in terms of enforcing state administrative law. The expansion of the absolute competence of the PTUN has provided greater access to justice. The existing access to justice can be further expanded by providing regulations on the mechanism for citizen lawsuits, so that the public can choose to make efforts to enforce and protect their rights as citizens.*

**Keywords:** reformulation, the state administrative court, access to justice

**PRODIGY  
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**Volume 13 Nomor 1 Juli 2025**

**ISSN 2356-1106**

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

**Dyah Pitaloka**

Penata Kependudukan dan Keluarga Berencana Ahli Muda, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional

**Analisis Yuridis Pemenuhan dan Perlindungan Hak Orang Lanjut Usia**

Jurnal Prodigy, Vol. 13 No. 1 Juli 2025, hal.

Indonesia saat ini sedang mengalami bonus demografi, populasi penduduk kita akan mengalami penuaan dimana usia produktif jumlahnya akan menurun pada 2035-2040 dan penduduk lansia akan membesar jumlahnya. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah bentuk kesejahteraan lansia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan hal-hal apa saja yang perlu diatur dalam perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lansia (UU tentang Kesejahteraan Lansia) dalam rangka merespon berbagai isu strategis tentang kesejahteraan lanjut usia (lansia). Tulisan ini disusun dengan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Menurut penulis, bentuk kesejahteraan Lansia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan diantaranya dalam bentuk undang-undang dan peraturan teknis. Terdapat dua alasan perlunya dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Kesejahteraan Lansia yaitu *pertama*, dari sisi teknis penyusunan perundang-undangan dan *kedua*, substansi yaitu penyesuaian mengenai batasan lanjut usia, perlindungan bagi lanjut usia mencakup terpenuhinya hak-hak lansia pada semua aspek kehidupan, baik materiil maupun moril, dan perubahan Undang-Undang tentang Lansia harus menggunakan pendekatan hak (*rightbased approach*).

**Kata kunci:** lanjut usia, hak, kesejahteraan.

***Juridical Analysis of Fulfillment and Protection of the Rights of Elderly People***

*Prodigy Journal, Vol. 13 No.1, July 2025, Page*

*Indonesia is currently experiencing a demographic bonus, our population will experience aging where the number of productive age will decrease in 2035-2040 and the elderly population will increase in number. The problem in this paper is what forms of elderly welfare are regulated in statutory regulations and what things need to be regulated in changes to the Law Number 13 of 1998 concerning the Welfare of the Elderly in order to respond to various strategic issues regarding elderly welfare. This article was prepared using a normative juridical approach research method using a statutory regulation approach. According to the author forms of elderly welfare regulated in statutory regulations include laws and technical regulations. There are two reasons for the need to make changes to the Law on the Elderly, namely first, from the technical side of drafting the legislation and second, the substance, namely adjustments to the boundaries of the elderly, protection for the elderly includes the fulfillment of the rights of the elderly in all aspects of life, both material and material. and morals, and changes to the Law on the Elderly must use a rights approach.*

**Key words:** *elderly, rights, welfare.*







## **Problematika Hukum mengenai Royalti Lagu/Musik terkait *Performing Rights* dalam Pertunjukan secara Komersial Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

*(Legal Issues Regarding Song/Music Royalties related to Performing Rights on Commercial Show Based on Law Number 28 of 2014 Concerning Copyright)*

**Olsen Peranto**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat, Badan Keahlian DPR RI  
Korespondensi: [italia\\_prancis@yahoo.co.id](mailto:italia_prancis@yahoo.co.id)

### **Abstrak**

Hukum hak cipta memberi landasan bagi pencipta, pemegang hak cipta, dan pemegang hak terkait untuk mempertahankan atau mengeksploitasi haknya. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta (UU tentang Hak Cipta) diwarnai banyak tantangan yang melibatkan pelaku industri musik terkait dengan lagu yang digunakan oleh penyanyi dalam pertunjukan secara komersial. *Performing rights* merupakan hak ekonomi bagi pencipta lagu ataupun pemegang hak cipta atas pertunjukan musik karya mereka di depan umum. Dalam sebuah pertunjukan komersial seperti konser terkait dengan penggunaan sebuah lagu/musik maka setidaknya ada beberapa pihak yang saling terkait yaitu penyelenggara acara, penyanyi, pencipta lagu, pemegang hak cipta, dan/atau pemilik hak terkait. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah problematika hukum mengenai royalti hak cipta lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan komersial dan bagaimanakah solusi pengaturannya. Metode penulisan yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu menitikberatkan pada aspek yuridis dengan menelaah norma hukum yang ada. Pengaturan UU tentang Hak Cipta mengenai royalti terkait *performing rights* dalam sebuah pertunjukan komersial masih menimbulkan persoalan yang kompleks, diantaranya yaitu: tidak adanya ketegasan siapa yang disebut sebagai pelaku pertunjukan/pengguna lagu; boleh atau tidaknya menggunakan lagu tanpa izin; serta kepada siapakah royalti harus dibayarkan. Alternatif solusi terhadap persoalan tersebut diantaranya yaitu: dengan menunjuk satu pihak yang wajib membayar royalti dimana lebih tepat untuk dilekatkan kepada penyanyi; mewajibkan pengurusan izin terlebih dahulu sebelum lagu digunakan; penggunaan frasa "royalti" secara konsisten; dan membentuk satu lembaga pemungut royalti ataupun mempertahankan eksistensi LMK/LMKN dengan kejelasan tugas dan fungsinya serta dengan tetap membuka adanya lisensi secara langsung.

**Kata Kunci:** Royalti, *Performing Rights*, Pertunjukan Secara Komersial, UU tentang Hak- Cipta

### **Abstract**

Copyright law provides a basis for creators, copyright holders, and related rights holders to defend or exploit their rights. The implementation of Law Number 28 of 2014 concerning Copyright (Copyright Act) is marked by many challenges involving music industry players related to songs used by singers/performers in commercial performances. *Performing rights* are economic rights for songwriters or copyright holders for the performance of their musical works in public. In a commercial performance such as a concert, there are at



*least several parties that are interrelated, namely the event organizer, singer, songwriter, copyright holder, and/or related rights owner. This article aims to find out how the legal problems regarding copyright royalties for songs/music related to performing rights in commercial performances are and how the regulatory solutions are. The writing method used is normative juridical. The regulation of the Copyright Act regarding royalties in performing rights in a commercial performance still raises complex issues, including: the lack of clarity on who is referred to as the performer/user of the song; whether or not it is permissible to use the song without permission; and to whom the royalties must be paid. Alternative solutions to these problems include: appointing one party who is required to pay royalties, which is more appropriate to be attached to the singer/performer; requiring prior permission before the song is used; consistent use of the phrase "royalty"; establishing single collective management organization/institution or maintaining the existence of LMK/LMKN with clear duties and functions; and continuing to open up direct licensing.*

**Keywords:** Royalty, Performing Rights, Commercial Show, Copyright Act

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Hukum hak cipta memberi landasan bagi pencipta dan pemegang hak terkait untuk mempertahankan atau mengeksploitasi haknya.<sup>1</sup> Di Indonesia, hukum hak cipta diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta (UU tentang Hak Cipta) yang dibentuk salah satunya untuk merespon terhadap perkembangan industri kreatif.<sup>2</sup> UU tentang Hak Cipta tersebut juga diharapkan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pencipta, pemegang hak cipta, atau pemilik hak terkait dan masyarakat.<sup>3</sup> Dalam perkembangannya, pelaksanaan UU tentang Hak Cipta diwarnai banyak tantangan yang melibatkan para pelaku dalam industri kreatif, khususnya industri musik terkait dengan lagu yang digunakan oleh penyanyi dalam suatu pertunjukan besar seperti konser musik. Tantangan tersebut ditandai dengan munculnya beberapa peristiwa yang terjadi seperti perseteruan antara Ahmad Dhani dengan

Once Mekel pada tahun 2023 dimana Ahmad Dhani meminta agar Once Mekel tidak menggunakan lagu Dewa 19 (lagu yang diciptakan oleh Ahmad Dhani) dalam konser. Selain itu ada juga Rieka Ruslan yang merupakan mantan personil band "The Groove", Posan Tobing yang merupakan mantan personil band "Kotak", dan Badai yang merupakan mantan personil band "Kerispatih", yang pada intinya mereka melarang lagu ciptaannya untuk digunakan dalam pertunjukan/konser oleh band-band tersebut.

Pada awal tahun 2025 ini muncul pula kasus hukum antara Ari Bias dan Agnes Monica dimana hakim memenangkan Ari Bias dan menghukum Agnes Monica untuk membayar denda sejumlah 1,5 Miliar. Pada intinya Ari Bias menganggap bahwa Agnes Monica menggunakan lagunya tanpa izin dalam 3 (tiga)

<sup>1</sup> Otto Hasibuan, *Hak Cipta di Indonesia, Tinjauan Khusus Hak Cipta Lagu, Neighbouring Rights, dan Collecting Society*, Bandung: P.T. Alumni, 2008, hal.211.

<sup>2</sup> Budi Agus Riswandi, *Doktrin Perlindungan Hak Cipta di Era Digital*, Yogyakarta: FH UII Pres, 2016, hal.107.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> CNN Indonesia, *Ahmad Dhani Teguh Larang Once Bawa Lagu Dewa 19: Siapa Suruh Keluar*, dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/hiburan/20230406093816-227-934295/ahmad-dhani-teguh-larang-once-bawa-lagu-dewa-19-siapa-suruh-keluar>, diakses tanggal 3 Maret 2025.

<sup>5</sup> Suara.com, *Setelah Badai dan Rieka Roslan, Giliran Posang Tobing Somasi Band Kotak Terkait Penggunaan Lagu*, dimuat dalam <https://www.suara.com/entertainment/2023/07/07/214119/setelah-badai-dan-rieka-roslan-giliran-posang-tobing-somasi-band-kotak-terkait-penggunaan-lagu>, diakses tanggal 3 Maret 2025.

Pada awal tahun 2025 ini muncul pula kasus hukum antara Ari Bias dan Agnes Monica dimana hakim memenangkan Ari Bias dan menghukum Agnes Monica untuk membayar denda sejumlah 1,5 Miliar. Pada intinya Ari Bias menganggap bahwa Agnes Monica menggunakan lagunya tanpa izin dalam 3 (tiga) pertunjukan konser dan juga Ari Bias tidak menerima pembayaran royalti atas lagu yang sudah digunakan oleh Agnes dalam konser.<sup>6</sup> Putusan hakim tersebut juga mendapatkan pro dan kontra dari berbagai pihak.<sup>7</sup>

Terkait lagu yang digunakan dalam suatu pertunjukan, hal tersebut berkenaan dengan *performing rights* yang merupakan hak ekonomi bagi pencipta lagu atau pemegang hak cipta atas pertunjukan musik karya mereka di depan umum sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) huruf f UU tentang Hak Cipta. Adapun terkait royalti, Pasal 1 angka 21 UU tentang Hak Cipta mendefinisikan royalti sebagai imbalan atas pemanfaatan hak ekonomi suatu ciptaan atau produk hak terkait yang diterima oleh pencipta atau pemilik hak terkait. Dalam Pasal 8 UU tentang Hak Cipta diatur bahwa hak ekonomi merupakan hak eksklusif pencipta atau pemegang hak cipta untuk mendapatkan manfaat ekonomi atas ciptaan. Pasal 1 angka 6 UU tentang Hak Cipta mendefinisikan pelaku pertunjukan adalah seorang atau beberapa orang yang secara sendiri-sendiri atau bersama-sama

menampilkan dan mempertunjukkan suatu Ciptaan. Selanjutnya Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa setiap orang dapat melakukan penggunaan secara komersial ciptaan dalam suatu pertunjukan tanpa meminta izin terlebih dahulu kepada pencipta dengan membayar imbalan kepada pencipta melalui Lembaga Manajemen Kolektif (LMK). Terkait izin atas karya, Pasal 1 angka 20 UU tentang Hak Cipta mendefinisikan lisensi sebagai izin tertulis yang diberikan oleh pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait kepada pihak lain untuk melaksanakan hak ekonomi atas ciptaannya atau produk hak terkait dengan syarat tertentu. Rangkaian ketentuan norma dalam UU tentang Hak Cipta tersebut perlu dicermati antara satu dengan yang lain secara lebih mendalam.

Dalam sebuah pertunjukan komersial seperti konser, setidaknya ada beberapa pihak yang saling terkait yaitu penyelenggara acara/pertunjukan, penyanyi, pencipta lagu atau pemegang hak cipta, serta pemilik hak terkait yang lagunya digunakan oleh penyanyi. Dalam konteks tersebut maka menarik untuk diteliti beberapa hal yang berkenaan dengan royalti dalam *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial, diantaranya siapakah yang wajib membayar royalti, perlukah pencipta atau pemegang hak cipta untuk dimintai izin terlebih dahulu sebelum lagu itu digunakan, siapakah yang nantinya berwenang menerima royalti, serta siapakah pihak yang harus menyalurkan royalti tersebut. Adanya berbagai peristiwa dan kasus hukum yang terjadi tentu menimbulkan pertanyaan bagaimanakah pengaturan mengenai royalti dalam UU tentang Hak Cipta dan apakah telah diatur

<sup>6</sup> Mochamad Januar Rizki, *Melihat Kembali Pertimbangan Putusan Agnes Mo vs Ari Bias*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/melihat-kembali-pertimbangan-putusan-agnes-mo-vs-ari-bias-lt67b4693717b3a/>, diakses tanggal 3 Maret 2025.

<sup>7</sup> Suara.com, *Siapa Ari Bias? Tuai Pro Kontra di Kalangan Musisi Usai Menang Gugat Agnez Mo*, dimuat dalam <https://www.suara.com/entertainment/2025/02/05/160356/siapa-ari-bias-tuai-pro-kontra-di-kalangan-musisi-usai-menang-gugat-agnez-mo>, diakses tanggal 3 Maret 2025.

dengan jelas dan tegas ataupun memang masih menyimpan banyak persoalan.

Berdasarkan latar belakang di atas maka menarik untuk diulas bagaimanakah problematika hukum royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial ditinjau dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta dan bagaimanakah solusi pengaturan di masa mendatang dalam revisi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.<sup>8</sup>

## B. Permasalahan

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

1. Bagaimanakah problematika hukum mengenai royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial ditinjau dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta?
2. Bagaimanakah alternatif solusi di masa mendatang terhadap pengaturan mengenai royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial dalam revisi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta?

---

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta masuk dalam daftar Prolegnas 2024-2029 dan masuk dalam daftar Prolegnas Prioritas 2025.

## C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. Problematika hukum mengenai royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial ditinjau dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.
2. Alternatif solusi di masa mendatang terhadap pengaturan mengenai royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial dalam revisi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

## D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif yaitu menitikberatkan pada aspek yuridis dengan menelaah norma hukum yang ada dalam pengaturan mengenai hak cipta khususnya terkait royalti dan *performing rights*. Selain itu telaahan dilakukan melalui studi pustaka dan berbagai literatur lainnya yang berkaitan dengan Hak Cipta khususnya terkait royalti dan *performing rights*.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Konsep Mengenai Hak Cipta, Royalti, dan *Performing Rights*

Hak cipta merupakan subsistem dari hak kekayaan intelektual (HKI) yang secara internasional disebut dengan *Intellectual Property Right* (IPR).<sup>9</sup> Hak cipta merupakan bagian dari kekayaan intelektual manusia yang paling mencolok, berbeda dengan rezim kekayaan intelektual lainnya yang berbasis hak kekayaan industri.<sup>10</sup> Hak cipta dapat diartikan sebagai hak penggandaan atau perbanyakan, yang menurut sejarah bermula dari usaha perlindungan terhadap karya sastra atau karya tulis.<sup>11</sup> Hak cipta terdiri atas sekumpulan hak eksklusif bagi pemilik hak cipta untuk mengizinkan pihak lain menggunakan karya ciptanya.<sup>12</sup> Sebaliknya, juga dapat melarang pihak lain menggunakan karya ciptanya.<sup>13</sup>

Robert M Sherwood mengemukakan 2 konsep dasar dalam HKI yaitu karya intelektual sebagai kekayaan dan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap kekayaan tersebut.<sup>14</sup> Karya-karya intelektual memang memberi kontribusi yang besar bagi kemajuan masyarakat termasuk di

bidang ekonomi sehingga para inventor dan kreator patut mendapat penghargaan melalui perlindungan hak intelektualnya.<sup>15</sup> Perlunya perlindungan HKI tidak lagi sebatas kehendak individu pemilik HKI tetapi sudah terkait dengan kepentingan negara.<sup>16</sup> HKI ternyata berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara yang pada akhirnya berpengaruh kepada kesejahteraan masyarakat.<sup>17</sup>

Hak cipta dapat dibagi dalam dua kelompok besar yaitu, hak moral dan hak ekonomi.<sup>18</sup> Hak moral adalah hak yang melekat pada diri pencipta yang tidak dapat dihilangkan atau dihapus tanpa alasan apapun.<sup>19</sup> Pencipta dan ciptaannya memiliki sifat kemanunggalan atau dengan kata lain ada hubungan integral antara keduanya.<sup>20</sup> Intinya, pencipta memiliki hak penuh atas ciptaannya dan ia tidak bisa dipisahkan dari ciptaannya. Meskipun memang pencipta dapat mengalihkan pada pihak lain atas izin pencipta.<sup>21</sup>

Pada hakikatnya maksud perlindungan hak ekonomi pencipta adalah untuk mencegah orang lain yang bukan pencipta untuk mengeksploitasi ciptaan tanpa izin pencipta.<sup>22</sup> Hak ekonomi pencipta, secara umum di setiap negara, minimal mengatur beberapa hak ekonomi diantaranya yaitu hak reproduksi atau penggandaan (*reproduction right*); hak adaptasi (*adaptation right*), hak distribusi

<sup>9</sup> Otto Hasibuan, *Hak Cipta di Indonesia, Tinjauan Khusus Hak Cipta Lagu, Neighbouring Rights, dan Collecting Society*, hal.21.

<sup>10</sup> Ahmad Ramli, *Lagu Musik dan Hak Cipta*, Bandung: Refika Aditama, 2022, hal.17.

<sup>11</sup> Bernard Nainggolan, *Pemberdayaan Hukum Hak Cipta dan Lembaga Manajemen Kolektif*, Bandung: P.T. Alumni, 2011, hal.21-22.

<sup>12</sup> Panji Adela dan Agri Chairunisa Isradjuningtias, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Cipta Musik Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan Musik*, Jurnal Kewarganegaraan, Vol. 6 No.3, Oktober 2022, hal.5.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Robert M Sherwood dalam Bambang Kesowo, *Pengantar Pemahaman Konsepsi Dasar Sekitar Hak Atas Kekayaan Intelektual*, Jakarta: Sinar Grafika, 2021, hal.10.

<sup>15</sup> Bernard Nainggolan, *Pemberdayaan Hukum Hak Cipta dan Lembaga Manajemen Kolektif*, hal.1-2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal.2.

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

<sup>18</sup> Otto Hasibuan, *Hak Cipta di Indonesia, Tinjauan Khusus Hak Cipta Lagu, Neighbouring Rights, dan Collecting Society*, hal.68-69.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal.69.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal.69 dan hal.71.

<sup>22</sup> Bernard Nainggolan, *Pemberdayaan Hukum Hak Cipta dan Lembaga Manajemen Kolektif*, hal.37.

(*distribution right*), hak pertunjukan (*public performance right*), hak penyiaran (*broadcasting right*), hak program kabel (*cablecasting right*), *droite de suite*; dan hak pinjam masyarakat (*public lending right*).<sup>23</sup>

Hak ekonomi pada ciptaan bisa dikatakan baru muncul belakangan setelah hak moral.<sup>24</sup> Jika hak moral merupakan refleksi kepribadian pencipta, maka hak ekonomi merupakan refleksi kebutuhan pencipta, baik kebutuhan jasmani maupun rohani.<sup>25</sup> Hak cipta memberi kewenangan yang sangat luas bagi pencipta. Secara konseptual, kedudukan pencipta berada pada tempat yang sangat terhormat di tengah-tengah masyarakat.<sup>26</sup> Menurut pemikiran John Locke, dapat disimpulkan bahwa IPR dapat dirumuskan sebagai hak yang bersifat pribadi, sehingga timbul gagasan untuk melindunginya.<sup>27</sup> Setiap karya manusia harus dihargai dan mendapat hak.<sup>28</sup> Pencipta, pengarang, inventor atau apapun istilahnya, mendapatkan upah berupa royalti yang merupakan upah atas karya intelektualnya.<sup>29</sup> Semua karya intelektual yang diciptakan oleh seorang pencipta berdasarkan kemampuan intelektualnya membutuhkan Semua karya intelektual yang diciptakan oleh seorang pencipta berdasarkan kemampuan intelektualnya membutuhkan pengorbanan waktu, tenaga, pikiran, dan biaya.<sup>30</sup> Segala pengorbanan yang diberikan oleh pencipta

Segala pengorbanan yang diberikan oleh pencipta sebenarnya tiada lain merupakan suatu investasi dari pencipta yang harus diakui, dihormati, dan diberi perlindungan hukum.<sup>31</sup>

Selain ciptaan, ada objek lain yang menjadi objek perlindungan hak cipta, yaitu hak terkait.<sup>32</sup> Eksistensi hak terkait selalu beriringan dengan eksistensi suatu ciptaan sehingga masuk dalam ranah objek yang dilindungi dalam hukum hak cipta.<sup>33</sup> Dalam UU tentang Hak Cipta, hak terkait didefinisikan sebagai hak eksklusif bagi pelaku penyiaran, produsen fonogram, atau lembaga penyiaran yang meliputi hak moral pelaku pertunjukan, hak ekonomi pelaku pertunjukan, hak ekonomi produser fonogram, dan hak ekonomi lembaga penyiaran.

Karya intelektual seperti lagu atau musik jelas mengandung nilai ekonomis, namun memang hak cipta tidak memiliki standar baku nilai ekonomis, karena bergantung pada kualitas ciptaan dan sejauh mana penerimaan masyarakat terhadap ciptaan tersebut.<sup>34</sup> Kegiatan eksploitasi karya atau hak cipta adalah upaya memperoleh keuntungan dari sebuah karya cipta, yang dapat dilakukan sendiri oleh pencipta atau orang lain yang diberinya izin atau lisensi apabila merujuk pada *World Intellectual Property Organization (WIPO) Glossary* sebagaimana dikutip oleh Bernard Nainggolan.<sup>35</sup> Terkait lisensi yang dilakukan sendiri ini bisa disebut sebagai

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal.27.

<sup>24</sup> Otto Hasibuan, *Hak Cipta di Indonesia, Tinjauan Khusus Hak Cipta Lagu, Neighbouring Rights, dan Collecting Society*, hal.50.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal.51.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal.52.

<sup>28</sup> *Ibid.*

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

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal.57.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Sujana Donandi S, *Hukum Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2020. hal.33.

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

<sup>34</sup> Otto Hasibuan, *Hak Cipta di Indonesia, Tinjauan Khusus Hak Cipta Lagu, Neighbouring Rights, dan Collecting Society*, hal.61.

<sup>35</sup> Bernard Nainggolan, *Pemberdayaan Hukum Hak Cipta dan Lembaga Manajemen Kolektif*, hal.36.



*direct licensing* yang mana pencipta ataupun pemegang hak cipta secara langsung memberikan lisensi kepada pengguna lagu tanpa menggunakan lembaga perantara.<sup>36</sup> Dalam kaitannya dengan royalti maka royalti merupakan inti dari hak ekonomi pencipta dan pemegang hak terkait. Tanpa royalti, tidak akan ada penghargaan yang patut kepada pencipta dan sekaligus memberikan motivasi kepada pencipta untuk melahirkan ciptaan baru.<sup>37</sup> Terminologi royalti di bidang musik atau lagu, adalah suatu pembayaran yang dilakukan oleh pengelola hak cipta, berbentuk uang kepada pemilik hak cipta atau pemegang hak cipta, atas izin yang telah diberikan untuk mengeksploitasi suatu karya cipta.<sup>38</sup>

Salah satu hak ekonomi dari hak cipta adalah hak pertunjukan atau yang bisa disebut sebagai *performing rights*.<sup>39</sup> Hak pertunjukan adalah hak yang dimiliki para pemusik, dramawan, maupun seniman lainnya yang karyanya dapat terungkap dalam bentuk pertunjukan.<sup>40</sup> Hak mengumumkan adalah hak yang dimiliki pencipta untuk menyampaikan atau mempertunjukkan karyanya kepada publik melalui penyiaran pertunjukan, percetakan, dan lain-lain.<sup>41</sup> *Performing Rights* adalah hak yang memberikan kuasa kepada pemegang hak cipta untuk

untuk mengontrol pertunjukan publik dari sebuah lagu.<sup>42</sup> Setiap pertunjukan publik mengharuskan pengguna untuk membayar royalti kepada pemegang hak cipta dan penulis lagu.<sup>43</sup> Menurut Bernard Nainggolan sebagaimana mengacu pada Undang-undang di Singapura, maka *performing rights* yang menjadi hak eksklusif pencipta adalah yang ditujukan kepada publik dan merupakan aktivitas yang bersifat komersial.<sup>44</sup> Pemungutan royalti *performing rights* pada umumnya dikelola atau ditangani oleh LMK.<sup>45</sup>

Terkait eksploitasi terhadap hak ekonomi pencipta apalagi lagu/musik yang digunakan secara luas di berbagai tempat, maka tentu tidak mungkin pencipta dapat mempunyai akses terhadap seluruh penggunaan ciptaannya sehingga terbuka kemungkinan si pencipta tidak mendapatkan imbalan ekonomi/royalti sebagaimana mestinya, disinilah letak peranan sebuah LMK.<sup>46</sup> Pencipta lagu pada umumnya tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk menciptakan uang dari seluruh hak-hak yang dimilikinya, sehingga membutuhkan kehadiran LMK.<sup>47</sup> LMK mewakili pencipta lagu untuk memberikan lisensi kepada pengguna lagu dan memungut royalti dari pengguna lagu.<sup>48</sup> Pada awalnya, fungsi LMK sangat terbatas yaitu mengumpulkan royalti dan mendistribusikan royalti.<sup>49</sup>

<sup>36</sup> Eric Priest, *The Future of Music Copyright Collectives in the Digital Streaming Age*, Columbia Journal of Law & Arts, Vol.45, 2021, hal.5.

<sup>37</sup> Bernard Nainggolan, *Pemberdayaan Hukum Hak Cipta dan Lembaga Manajemen Kolektif*, hal.164.

<sup>38</sup> Panji Adela Dan Agri Chairunisa Isradjuningtias, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Cipta Musik Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan Musik*, Jurnal Kewarganegaraan, Vol. 6 No.3, Oktober 2022, hal.5.

<sup>39</sup> Ashibly, *Hukum Hak Cipta, Tinjauan Khusus Performing Right Lagu Indie Berbasis Nilai Keadilan*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016, hal.7.

<sup>40</sup> Budi Agus Riswadi, *Doktrin Perlindungan Hak Cipta di Era Digital*, hal.122.

<sup>41</sup> Bernard Nainggolan, *Pemberdayaan Hukum Hak Cipta dan Lembaga Manajemen Kolektif*, hal.170.

<sup>42</sup> Regyna Putri Willis, Zulfikar Jayakusuma dan Adi Tiaraputri, *Hak Pencipta atas Performing Rights dalam Peraturan Hak Cipta Indonesia dan Konvensi Internasional*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.1, Januari 2021, hal.68.

<sup>43</sup> Edward James Sinaga, dalam Regyna Putri Willis, Zulfikar Jayakusuma dan Adi Tiaraputri, *Hak Pencipta atas Performing Rights dalam Peraturan Hak Cipta Indonesia dan Konvensi Internasional*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.1, Januari 2021, hal.68.

<sup>44</sup> Bernard Nainggolan, *Pemberdayaan Hukum Hak Cipta dan Lembaga Manajemen Kolektif*, hal.202-203.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal.68.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hal.162-163.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal.175.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.* hal. 174.

## 2. Pengaturan Royalti terkait *Performing Rights* dalam UU tentang Hak Cipta dan Aturan Turunannya

Di Indonesia, hak cipta untuk lagu dan musik diatur oleh undang-undang, dengan tujuan memberikan perlindungan kepada pencipta dari segi ekonomi maupun non-ekonomi.<sup>50</sup> Dengan demikian, HKI, khususnya hak cipta, memiliki peran penting dalam melindungi karya intelektual, memastikan pencipta mendapatkan manfaat dari karya mereka, dan mendorong terciptanya lebih banyak lagi karya seni dan budaya yang dapat dinikmati oleh masyarakat luas.<sup>51</sup>

Pintu masuk mengenai *performing rights* dalam UU tentang Hak Cipta adalah berkenaan dengan Pasal 9 UU tentang Hak Cipta. Pasal 9 ayat (1) UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa pencipta atau pemegang hak cipta memiliki hak ekonomi untuk melakukan: penerbitan ciptaan; penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; penerjemahan ciptaan; pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan; pendistribusian ciptaan atau salinannya; pertunjukan ciptaan; pengumuman ciptaan; komunikasi ciptaan; dan penyewaan ciptaan. Pertunjukan ciptaan adalah salah satu jenis hak yang diakomodir dalam Pasal 9 ayat (1) UU tentang Hak Cipta tersebut.

Pasal 9 ayat (2) UU tentang Hak Cipta kemudian mengatur bahwa setiap orang yang melaksanakan hak ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

wajib mendapatkan izin pencipta atau pemegang hak cipta. Pasal 9 ayat (3) UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa setiap orang yang tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta dilarang melakukan penggandaan dan/atau penggunaan secara komersial ciptaan. Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta kemudian mengatur bahwa setiap orang dapat melakukan penggunaan secara komersial ciptaan dalam suatu pertunjukan tanpa meminta izin terlebih dahulu kepada pencipta dengan membayar imbalan kepada pencipta melalui LMK. Pasal 1 angka 6 UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa pelaku pertunjukan adalah seorang atau beberapa orang yang secara sendiri-sendiri atau bersama-sama menampilkan dan mempertunjukkan suatu ciptaan. Pasal 1 angka 24 UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa penggunaan secara komersial adalah pemanfaatan ciptaan dan/atau produk hak terkait dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan ekonomi dari berbagai sumber atau berbayar. Terkait royalti maka Pasal 1 angka 21 UU tentang Hak Cipta mendefinisikan royalti sebagai imbalan atas pemanfaatan hak ekonomi suatu ciptaan atau produk hak terkait yang diterima oleh pencipta atau pemilik hak terkait.

Terkait izin/lisensi maka diatur dalam Bab XI UU tentang Hak Cipta yang mengatur khusus mengenai lisensi. Pasal 80 UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa kecuali diperjanjikan lain, pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait berhak memberikan lisensi kepada pihak lain berdasarkan perjanjian tertulis untuk melaksanakan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 25 ayat (2) UU tentang Hak Cipta. Pasal 80

<sup>50</sup> Dina Hayati, *Penerapan Royalti di Bidang musik dan lagu terhadap era digital*, Jurnal Sosial Humaniora Sigli, Volume 7 Nomor 1, Juni 2024, hal 257-258.

<sup>51</sup> *Ibid.*

tentang Hak Cipta mengatur pula bahwa kecuali diperjanjikan lain, pemegang Hak Cipta atau pemilik hak terkait dapat melaksanakan sendiri atau memberikan lisensi kepada pihak ketiga untuk melaksanakan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 25 ayat (2) UU tentang Hak Cipta. Adapun Pasal 9 ayat (1) UU tentang Hak Cipta berkenaan mengenai hak ekonomi pencipta. Pasal 23 ayat (2) UU tentang Hak Cipta mengatur tentang hak ekonomi pelaku pertunjukan. Pasal 24 ayat (2) UU tentang Hak Cipta berkenaan mengenai hak ekonomi produser fonogram dan Pasal 25 ayat (2) UU tentang Hak Cipta mengenai hak ekonomi lembaga penyiaran.

Perjanjian lisensi tersebut di atas berlaku selama jangka waktu tertentu dan tidak melebihi masa berlaku hak cipta dan hak terkait. Kecuali diperjanjikan lain, pelaksanaan pemberian lisensi disertai kewajiban penerima lisensi untuk memberikan royalti kepada pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait selama jangka waktu lisensi. Penentuan besaran royalti dan tata cara pemberian royalti dilakukan berdasarkan perjanjian lisensi antara pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait dan penerima lisensi. Besaran royalti dalam perjanjian lisensi harus ditetapkan berdasarkan kelaziman praktik yang berlaku dan memenuhi unsur keadilan. Kecuali diperjanjikan lain, pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait dapat melaksanakan sendiri atau memberikan lisensi kepada pihak ketiga untuk melaksanakan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 25 ayat (2). Perjanjian

lisensi dilarang menjadi sarana untuk menghilangkan atau mengambil alih seluruh hak pencipta atas ciptaannya.

Pasal 83 UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa perjanjian lisensi harus dicatatkan oleh Menteri dalam daftar umum perjanjian lisensi hak cipta dengan dikenai biaya. Perjanjian lisensi yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa tidak dapat dicatat dalam daftar umum perjanjian lisensi. Jika perjanjian lisensi tidak dicatat dalam daftar umum, perjanjian lisensi tersebut tidak mempunyai akibat hukum terhadap pihak ketiga.

Terkait LMK maka diatur dalam Bab XII UU tentang Hak Cipta yang mengatur khusus tentang LMK. Sebelumnya di dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 22 UU tentang Hak Cipta, LMK didefinisikan sebagai institusi yang berbentuk badan hukum nirlaba yang diberi kuasa oleh pencipta, pemegang hak cipta, dan/atau pemilik hak terkait guna mengelola hak ekonominya dalam bentuk menghimpun dan mendistribusikan royalti. Pasal 87 UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa untuk mendapatkan hak ekonomi setiap pencipta, pemegang hak cipta, pemilik hak terkait menjadi anggota LMK agar dapat menarik imbalan yang wajar dari pengguna yang memanfaatkan hak cipta dan hak terkait dalam bentuk layanan publik yang bersifat komersial. Dalam substansi pasal tersebut terlihat tidak ada kata/kalimat yang menyiratkan bahwa menjadi anggota LMK merupakan suatu kewajiban/keharusan. pengguna hak cipta dan hak terkait yang memanfaatkan hak tersebut membayar royalti kepada pencipta, pemegang hak cipta, atau



pemilik hak terkait, melalui LMK. Pengguna tersebut membuat perjanjian dengan LMK yang berisi kewajiban untuk membayar royalti atas hak cipta dan hak terkait yang digunakan. Tidak dianggap sebagai pelanggaran apabila pemanfaatan ciptaan dan/atau produk hak terkait secara komersial oleh pengguna sepanjang pengguna telah melakukan dan memenuhi kewajiban sesuai perjanjian dengan LMK.

Pasal 88 UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa LMK wajib mengajukan permohonan izin operasional kepada Menteri. Izin operasional harus memenuhi syarat: a. berbentuk badan hukum Indonesia yang bersifat nirlaba; b. mendapat kuasa dari pencipta, pemegang hak cipta, atau pemilik hak terkait untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti; c. memiliki pemberi kuasa sebagai anggota paling sedikit 200 (dua ratus) orang pencipta untuk LMK bidang lagu dan/atau musik yang mewakili kepentingan pencipta dan paling sedikit 50 (lima puluh) orang untuk LMK yang mewakili pemilik hak terkait dan/atau objek hak cipta lainnya; d. bertujuan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti; dan e. mampu menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti kepada pencipta, pemegang hak cipta, atau pemilik hak terkait. Dalam ketentuan tersebut nampak bahwa tugas LMK adalah menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti. Tugas LMK tersebut nampak agak berbeda dengan definisi LMK dalam Pasal 1 angka 22 UU tentang Hak Cipta yang mana tidak terdapat frasa “menarik”.

Pasal 89 UU tentang Hak Cipta kemudian mengatur bahwa untuk pengelolaan royalti hak cipta bidang lagu dan/atau musik dibentuk 2 (dua) Lembaga Manajemen Kolektif nasional (LMKN) yang masing-masing merepresentasikan keterwakilan sebagai berikut: a. kepentingan pencipta; dan b. kepentingan pemilik hak terkait. LMKN memiliki kewenangan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti dari pengguna yang bersifat komersial. Untuk melakukan penghimpunan royalti maka LMKN wajib melakukan koordinasi dan menetapkan besaran royalti yang menjadi hak masing-masing LMKN dimaksud sesuai dengan kelaziman dalam praktik berdasarkan keadilan. Ketentuan mengenai pedoman penetapan besaran royalti ditetapkan oleh LMK dan disahkan oleh Menteri. Tidak terlihat adanya perbedaan yang jelas antara tugas LMK dengan tugas LMKN sebab dalam Pasal 89 ayat (2) UU tentang Hak Cipta mendeskripsikan tugas LMKN nampak sama substansinya dengan tugas LMK yang disinggung dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 22, Pasal 87, dan Pasal 88 UU tentang Hak Cipta. Dalam ketentuan umum UU tentang Hak Cipta tidak diatur definisi mengenai LMKN.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik (PP No.56 Tahun 2021) diatur mengenai LMKN yang didefinisikan sebagai lembaga bantu pemerintah nonAPBN yang dibentuk oleh Menteri berdasarkan Undang-Undang mengenai Hak Cipta yang memiliki kewenangan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti serta

mengelola kepentingan hak ekonomi pencipta dan pemilik Hak Terkait di bidang lagu dan/atau musik. Sementara LMK didefinisikan sebagai institusi yang berbentuk badan hukum nirlaba yang diberi kuasa oleh pencipta, pemegang hak cipta, dan/atau pemilik hak terkait guna mengelola hak ekonominya dalam bentuk menghimpun dan mendistribusikan royalti (definisi LMK tersebut sama dengan yang diatur dalam UU tentang Hak Cipta). Dari aturan dalam PP di atas yang mengatur definisi LMKN maka nampak bahwa sudah ada pergeseran kewenangan antara LMK dan LMKN apabila dibandingkan dengan yang telah diatur dalam UU tentang Hak Cipta. Hal tersebut tercermin lebih jelas lagi dalam batang tubuh khususnya dalam Bab III mengenai tata cara pengelolaan royalti (Pasal 8 sampai dengan Pasal 17), tugas LMKN mencakup menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti sementara LMK nampak hanya difokuskan pada pendistribusian saja.

Pasal 3 PP No.56 Tahun 2021 mengatur bahwa setiap orang dapat melakukan penggunaan lagu secara komersial dalam bentuk layanan publik yaitu salah satu diantaranya adalah konser musik. Penggunaan tersebut dilakukan dengan membayar royalti kepada pencipta, pemegang hak cipta, dan/atau pemilik hak terkait melalui LMKN. PP No.56 Tahun 2021 juga mengatur mengenai Pusat data lagu tersebut yang diakses dan dikelola oleh LMKN baik sebagai *database* maupun kegunaan lainnya dan dapat diakses oleh pencipta lagu, pemegang hak cipta, pemilik hak terkait dan/atau kuasanya, serta orang yang melakukan penggunaan secara komersial untuk

memperoleh informasi lagu dan/atau musik yang tercatat.<sup>52</sup> Pusat data ini bersifat digital dan selalu diperbaharui setiap 3 (tiga) bulan sekali atau disaat tertentu jika diperlukan.<sup>53</sup>

Pasal 8 PP No.56 Tahun 2021 mengatur bahwa pengelolaan royalti dilakukan oleh LMKN berdasarkan data yang terintegrasi pada pusat data lagu dan/atau musik. Pasal 9 ayat (1) PP No.56 Tahun 2021 mengatur bahwa setiap orang dapat melakukan penggunaan secara komersial lagu dan/atau musik dalam bentuk layanan publik yang bersifat komersial dengan mengajukan permohonan lisensi kepada pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait melalui LMKN. Pelaksanaan lisensi tersebut disertai kewajiban memberikan laporan penggunaan lagu dan/atau musik kepada LMKN melalui SILM. Pasal 10 PP No.56 Tahun 2021 mengatur bahwa setiap orang yang melakukan penggunaan secara komersial lagu dan/atau musik dalam bentuk layanan publik yang bersifat komersial berdasarkan perjanjian lisensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) membayar royalti melalui LMKN. Penggunaan secara komersial untuk suatu pertunjukan dapat menggunakan lagu dan/atau musik tanpa perjanjian lisensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan tetap membayar Royalti melalui LMKN. Pembayaran royalti tersebut dilakukan segera setelah penggunaan secara komersial lagu dan/atau musik.

<sup>52</sup> Naga Arif Daulay dan Mohd Kastulani, *Penerapan Royalti Performing Rights Oleh Lembaga Manajemen Kolektif Nasional Di Kota Batam*, Journal of Sharia And Law, Vol. 3, No.3, Juli 2024, hal.836-837.

<sup>53</sup> *Ibid*.

## B. Pembahasan

### 1. Problematika Hukum mengenai Royalti Lagu/Musik Terkait *Performing Rights* dalam Pertunjukan secara Komersial Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

Ketika seorang penyanyi menggunakan sebuah lagu dalam sebuah pertunjukan secara komersial maka dapat dikatakan hal tersebut setidaknya-tidaknya berkenaan dengan *performing rights* yang dapat menghasilkan hak ekonomi bagi pencipta atau pemegang hak cipta. Terkait dengan hal tersebut maka dapat dikaji beberapa poin materi/persoalan.

Pertama, siapa yang berkewajiban membayar royalti. Untuk mengetahui hal ini maka perlu melihat ketentuan Pasal 1 angka 6 UU tentang Hak Cipta yang mendefinisikan Pelaku Pertunjukan adalah seorang atau beberapa orang yang secara sendiri-sendiri atau bersama-sama menampilkan dan mempertunjukkan suatu ciptaan. Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta menyebutkan bahwa setiap orang dapat melakukan penggunaan secara komersial ciptaan dalam suatu pertunjukan tanpa meminta izin terlebih dahulu kepada pencipta dengan membayar imbalan kepada pencipta melalui LMK. Frasa “setiap orang” dalam konteks Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta tersebut juga tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai siapa yang dimaksud dengan “setiap orang”. Pasal 1 angka 27 UU tentang Hak Cipta hanya mendefinisikan orang sebagai orang-perseorangan atau badan hukum. Adapun pasal-pasal tersebut perlu dicermati dengan hati-hati. Dalam definisi pelaku

pertunjukan tidak dijelaskan lebih rinci siapa yang disebut sebagai pelaku pertunjukan, apakah penyelenggara acara, penyanyi, ataukah ada pihak lainnya yang dapat dikategorikan sebagai pelaku pertunjukan. Rangkaian ketidakjelasan di atas dalam industri musik dapat menimbulkan situasi saling melempar tanggung jawab antar para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan suatu konser mengenai subyek yang berkewajiban membayar royalti kepada pencipta, apakah merupakan kewajiban penyelenggara acara, penyanyi, ataukah pihak lainnya. Hal lain yang dapat dijadikan petunjuk untuk mengetahui siapa yang harus membayar royalti adalah dengan menelaah frasa “penggunaan secara komersial”. Frasa tersebut dapat dianalisa untuk mengetahui siapa sebetulnya yang dapat dikategorikan sebagai pengguna yang menggunakan lagu secara komersial, sayangnya dalam UU tentang Hak Cipta tidak ada penjelasan mengenai siapa yang sebetulnya dianggap sebagai pihak yang menggunakan lagu/pengguna lagu.

Penggunaan frasa “imbalan” dalam Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta juga menarik diulas. Apabila konteks “imbalan” yang dimaksud adalah royalti maka cukup aneh ketika frasa yang digunakan dalam pasal tersebut justru adalah frasa lain dan bukan frasa “royalti” sebab Pasal 1 angka 12 mendefinisikan royalti sebagai imbalan atas pemanfaatan hak ekonomi suatu ciptaan atau produk hak terkait yang diterima oleh pencipta atau pemilik hak terkait. Apabila dikaitkan dengan tugas LMK untuk menarik dan menghimpun royalti maka terdapat ketidakkonsistenan dalam istilah yang digunakan terkait

“imbalan” maupun “royalti” yang dapat menimbulkan kerancuan pengertian antar para pihak di industri musik.

Kedua, sebelum menggunakan lagu apakah penyanyi perlu meminta izin terlebih dahulu ataukah cukup saja langsung membayar. Apabila dilihat hanya dalam ketentuan Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta maka dapat ditafsirkan bahwa penyanyi/penyelenggara acara tidak perlu meminta izin kepada pencipta asalkan sudah membayar royalti kepada LMK. Namun apabila merujuk pada ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU tentang Hak Cipta maka menjadi sumir sebab Pasal 9 ayat (2) UU tentang Hak Cipta tersebut mengatur bahwa setiap orang yang melaksanakan hak ekonomi wajib mendapatkan izin pencipta atau pemegang hak cipta. Artinya ada ketidaksinkronan dalam pengaturan UU tentang Hak Cipta mengenai wajib atau tidaknya izin tersebut. Di satu sisi UU tentang Hak Cipta mewajibkan izin namun apabila merujuk pada pasal lain yakni Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta justru dinyatakan tidak perlu izin asalkan sudah membayar imbalan kepada pencipta melalui LMK.

Dalam konteks tersebut juga terdapat hal yang dapat menimbulkan kerancuan dan ketidakjelasan karena menggunakan frasa “izin”. Apabila mengacu pada ketentuan mengenai lisensi maka yang menjadi pertanyaan/persoalan adalah apakah konteks izin tersebut sama dengan pengertian lisensi yang diatur dalam Pasal 1 angka 20 UU tentang Hak Cipta dan Bab XI (Lisensi dan Lisensi Wajib) UU tentang Hak Cipta yang mengatur mengenai lisensi yang didefinisikan sebagai izin tertulis, sebab konteks lisensi dalam Bab

XI dan juga dalam ketentuan umum UU tentang Hak Cipta adalah izin tertulis sementara izin dalam konteks Pasal 23 ayat (5) tersebut kurang jelas dalam bentuk apa sebetulnya izin yang dimaksud.

Selain itu bisa juga ditafsirkan bahwa konteks izin dalam Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta memang sesuatu yang berbeda dengan konteks lisensi. Penulis menganggap dugaan tersebut cukup beralasan sebab dalam Pasal 9 dan Pasal 10 PP No.56 Tahun 2021 yang mengatur mengenai royalti ternyata menggunakan frasa “lisensi” dan “perjanjian lisensi”. Pasal 9 ayat (1) PP No.56 Tahun 2021 mengatur bahwa setiap orang dapat melakukan penggunaan secara komersial lagu dan/atau musik dalam bentuk layanan publik yang bersifat komersial dengan mengajukan permohonan lisensi kepada pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait melalui LMKN. Pasal 10 ayat (2) PP No.56 Tahun 2021 mengatur bahwa penggunaan secara komersial untuk suatu pertunjukan dapat menggunakan lagu dan/atau musik tanpa perjanjian lisensi dengan tetap membayar royalti melalui LMKN. Apabila dicermati, substansi Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta dan substansi Pasal 10 ayat (2) PP No.56 Tahun 2021 ternyata mengatur substansi yang sama namun justru menggunakan istilah yang berbeda terkait lisensi dan izin. Penulis berpendapat bahwa ketika yang digunakan adalah istilah “lisensi” maka artinya izin harus tertulis sebagaimana definisi yang diatur mengenai lisensi dalam ketentuan umum UU tentang Hak Cipta serta dalam Bab XI UU tentang Hak Cipta, dalam artian UU tentang Hak Cipta seharusnya tidak menggunakan istilah lain/berbeda apabila memang yang

dimaksudkan adalah hal yang sama karena dapat menimbulkan multi tafsir dan ketidakpastian maksud.

Pasal 9 ayat (2) UU tentang Hak Cipta juga menggunakan frasa “izin” yang tentu bisa ditafsirkan secara luas apakah izin yang dimaksud tersebut bisa tertulis ataupun bisa secara spontan/tidak tertulis. Hal ini akan memunculkan pertanyaan selanjutnya bahwa apabila memang memerlukan/wajib mendapatkan izin atas dasar Pasal 9 ayat (2) UU tentang Hak Cipta dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 23 ayat (5) yang tidak mewajibkan izin, maka izin bagaimanakah yang dimaksud, apakah izin tertulis sebagaimana diatur dalam bab lisensi ataupun bisa dilakukan dengan izin secara informal ataupun lisan. Hal tersebut akan menarik ketika dikaitkan dengan substansi dalam Pasal 81 UU tentang Hak Cipta yang mengatur bahwa pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait dapat melaksanakan sendiri atau memberikan lisensi kepada pihak ketiga untuk melaksanakan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 25 ayat (2). Tidak terdapat penjelasan lebih lanjut mengenai frasa “dapat melaksanakan sendiri”, artinya apabila tidak diberi penjelasan maka dapat ditafsirkan bahwa izin dapat diberikan secara spontan/tidak tertulis oleh Pencipta.

Apabila merujuk Pasal 9 ayat (2) UU tentang Hak Cipta dan pasal-pasal sebelumnya mengenai hak eksklusif pencipta maka pencipta berhak melarang penggunaan lagu karena Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) UU tentang Hak Cipta

mewajibkan adanya izin lebih dahulu, artinya tanpa izin maka lagu tersebut tidak boleh digunakan. Dengan demikian maka berbagai ulasan persoalan mengenai hal tersebut menunjukkan adanya keraguan dalam UU tentang Hak Cipta apakah izin kepada pencipta merupakan sesuatu yang wajib ataupun bisa dikecualikan asal sudah membayar royalti, sebab hal tersebut tentu bisa mendegradasi posisi pencipta menjadi tidak menguntungkan apabila misalnya ternyata royalti tidak dibayar atau dibayar namun tidak sebagaimana mestinya. Pencipta yang hanya fokus berprofesi sebagai pencipta lagu tentu akan dirugikan, berbeda misalnya apabila pencipta juga sekaligus seorang *performer*/penyanyi. Penulis berpandangan bahwa sekalipun pencipta misalnya juga adalah *performer* maka tetap saja pencipta dalam posisi yang dirugikan karena kehilangan hak ekonomi atas ciptaannya ketika lagu ciptaannya digunakan oleh orang lain secara komersial namun tidak dimintai izin dan juga tidak dibayarkan royaltinya.

Terkait dengan hal di atas, menarik untuk membahas salah satu bunyi pertimbangan Hakim Pengadilan Niaga dalam Putusan Nomor 92/Pdt.Sus-HKI/Hak Cipta/2024/PN Niaga Jkt.Pst terkait Kasus Ari Bias vs Agnes Monica. Dalam putusannya, Hakim mempertimbangkan bahwa:<sup>54</sup>

“...bahwa tugas LMKN hanya menarik royalti saja, tidak memberikan ijin (lisensi), dimana Lembaga Manajemen Kolektif (LMK) bertugas untuk mengelola hak untuk mengumumkan, jadi LMK memberikan izin atas penggunaan lagu-lagu untuk keperluan hak mengumumkan, misalnya diumumkan di tempat-tempat hiburan

<sup>54</sup> Putusan Nomor 92/Pdt.Sus-HKI/Hak Cipta/2024/PN Niaga Jkt.Pst, hal.70.



atau komersial, melainkan hak pemberian lisensinya ada pada pencipta karena di dalam Undang-Undang Hak Cipta, suatu hak cipta lahir bukan karena pendaftaran, tetapi hak cipta itu lahir karena deklarasi. Jadi sejak dideklarasikan hak cipta itu sudah lahir...”

Merujuk pada pertimbangan Hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat di atas maka dapat disimpulkan bahwa izin penggunaan komersial suatu lagu/musik adalah mutlak milik pencipta. Adapun lisensi yang diberikan kepada LMK/LMKN oleh pencipta itu hanya sebatas pengelolaan haknya saja, tetapi hak mutlak untuk memberikan izin penggunaan lagu tetap ada pada pencipta, artinya bahwa pencipta tetap berhak untuk tidak memberikan izin ketika lagunya hendak digunakan oleh orang lain. Hakim juga menegaskan bahwa tugas utama LMK/LMKN sejatinya adalah menarik royalti. Lebih tegas lagi, Hakim bahkan menyatakan bahwa hak cipta sudah lahir meski belum didaftarkan. Ketika sebuah lagu dideklarasikan maka hak cipta itu sudah ada. Meskipun memang pembuktian akan pendeklarasian itu yang nantinya menyangkut klaim atas royalti tentu akan menjadi tantangan tersendiri menurut penulis, apalagi jika dikaitkan dengan materi UU tentang Hak Cipta yang masih menyimpan banyak persoalan sebagaimana diulas dalam paragraf-paragraf sebelumnya di atas. Memang benar bahwa Pasal 1 angka 1 UU tentang Hak Cipta telah menyatakan bahwa hak cipta timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif, namun sejauh mana dan dalam konteks apakah hak cipta yang dimaksud itu dapat timbul secara otomatis tentu perlu dicermati dengan hati-hati. Hal itu karena definisi Hak Cipta dalam Pasal 1 angka 1 UU

tentang Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Frasa “tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan” tersebut bisa dimaknai bahwa tidak serta merta hak eksklusif pencipta itu bisa timbul secara otomatis apalagi jika dikaitkan dengan klaim hak atas royalti/hak ekonomi. Penulis berpandangan bahwa hak cipta yang secara otomatis lahir tersebut mungkin saja lebih tepat dilekatkan pada hak moral dan agak sulit jika dilekatkan pada hak ekonomi khususnya dalam implementasi UU tentang Hak Cipta yang ternyata menyimpan banyak problematika. Hal tersebut menarik sebab UU tentang Hak Cipta dan PP No.56 Tahun 2021 sudah mengatur soal pendaftaran hak cipta. Pendaftaran tersebut tentunya akan menjadi rujukan untuk mengetahui mengenai siapa pemegang hak cipta/pemilik hak cipta sebuah lagu. Pendaftaran tersebut diatur lebih detail dalam PP No.56 Tahun 2021, yang diatur dalam Bab II mengenai Pusat Data Lagu dan/atau Musik.

Ketiga, kepada siapakah royalti harus dibayarkan. Dalam kerangka UU tentang Hak Cipta, bisa ditafsirkan bahwa UU tersebut memberikan tempat khusus bagi LMK sebagai lembaga yang berwenang dalam menarik royalti sebagaimana diatur dalam Pasal 87 ayat (1) UU tentang Hak Cipta, yang mengatur bahwa untuk mendapatkan hak ekonomi setiap pencipta, pemegang hak cipta, pemilik hak terkait menjadi anggota LMK agar dapat menarik imbalan yang wajar dari

pengguna yang memanfaatkan hak cipta dan hak terkait dalam bentuk layanan publik yang bersifat komersial. Ketentuan tersebut menjadi sumir apabila mengacu pada ketentuan Pasal 81 UU tentang Hak Cipta yang mengatur bahwa kecuali diperjanjikan lain, pemegang hak cipta atau pemilik hak terkait dapat melaksanakan sendiri atau memberikan lisensi kepada pihak ketiga untuk melaksanakan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 25 ayat (2) UU tentang Hak Cipta. Artinya Pasal 81 UU tentang Hak Cipta membuka kemungkinan bahwa pencipta atau pemegang hak cipta dapat melaksanakan secara mandiri penarikan royalti, sehingga dapat dikatakan bahwa penyanyi/pengguna lagu dapat memberikan langsung kepada penerima royalti/pencipta. Padahal di sisi lain Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa tidak perlu izin asalkan sudah membayar kepada LMK, artinya dalam konteks royalti *performing rights* terkait Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta maka mutlak royalti harus dibayarkan melalui LMK. Kemudian apabila memang benar konteks Pasal 23 ayat (5) UU tentang Hak Cipta itu mewajibkan agar royalti dibayarkan melalui LMK maka bagaimana dengan pencipta yang belum bergabung dengan LMK atau sudah tidak lagi bernaung di bawah LMK atas kehendaknya sendiri/melalui kesepakatan, ini tentu menjadi potensi persoalan yang tidak mudah untuk diselesaikan karena bagaimanapun juga Pasal 81 UU tentang Hak Cipta sudah membuka kemungkinan pencipta untuk melaksanakan pengelolaan hak atas royalti secara

mandiri. Ditambah lagi, PP No.56 Tahun 2021 justru tidak menyinggung apapun soal *direct licensing* padahal sudah disinggung dalam Pasal 81 UU tentang Hak Cipta. Selain itu, Pasal 12 ayat (2) PP No.56 Tahun 2021 justru mengatur bahwa selain melakukan penarikan royalti untuk pencipta, pemegang hak cipta, dan pemilik hak terkait yang telah menjadi anggota dari suatu LMK maka LMKN menarik royalti untuk pencipta, pemegang hak cipta, dan pemilik hak terkait yang belum menjadi anggota dari suatu LMK. Penulis berpendapat bahwa adanya ketentuan Pasal 12 ayat (2) PP No.56 Tahun 2021 tersebut justru menimbulkan kontradiksi ketika dikaitkan dengan *direct licensing* yang disinggung dalam Pasal 81 UU tentang Hak Cipta.

Selain itu ada hal prinsipil yang harus dicermati terkait tugas pengelolaan royalti oleh LMK dan definisi LMK yang diatur dalam UU tentang Hak Cipta. Definisi LMK dalam UU tentang Hak Cipta tidak terdapat frasa “menarik”, namun dalam Pasal 88 ayat (2) huruf b, huruf d, dan huruf e terdapat frasa “menarik”. Penulis berpandangan bahwa hal tersebut telah menimbulkan kerancuan dan tidak konsistennya UU tentang Hak Cipta dalam mengatur LMK. Frasa “menarik” terkait tugas LMK tersebut justru sama sekali menghilang ketika melihat aturan yang ada dalam PP No.56 Tahun 2021. Frasa “menarik” tersebut nampak benar-benar telah dialihkan kepada LMKN.

PP No.56 Tahun 2021 mengatur mengenai LMKN yang adalah lembaga bantu pemerintah nonAPBN yang memiliki kewenangan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti serta

mengelola kepentingan hak ekonomi pencipta dan pemilik hak terkait di bidang lagu dan/atau musik. Sementara LMK ditugaskan untuk mengelola hak ekonominya dalam bentuk menghimpun dan mendistribusikan Royalti. Satu hal yang perlu dicermati adalah bahwa definisi LMKN justru tidak muncul dalam UU tentang Hak Cipta. Kemudian, apabila membandingkan materi LMK dan LMKN yang diatur dalam UU tentang Hak Cipta dengan PP maka sudah terdapat pergeseran yang mendasar. Dalam PP nampak kewenangan penarikan royalti telah beralih kepada LMKN dan bukan lagi pada LMK. Adapun LMK hanya menghimpun dan mendistribusikan royalti dan tidak lagi difungsikan menarik royalti. Meskipun definisi LMK dalam UU tentang Hak Cipta (definisi LMK tersebut diatur sama dengan definisi LMK yang ada di PP No. 56 Tahun 2021) tidak terdapat frasa “menarik” tetapi di dalam Pasal 88 ayat (2) huruf b, huruf d, dan huruf e UU tentang Hak Cipta terdapat frasa “menarik”. Dalam Pasal 14 ayat (3) PP No.56 Tahun 2021 bahkan kewenangan LMK terlihat hanya dibatasi dan difokuskan pada pendistribusian saja sebab terkait penghimpunan maka sifatnya hanya koordinasi dengan LMKN sebagaimana Pasal 13 ayat (2) PP No.56 Tahun 2021 mengatur bahwa dalam melakukan penghimpunan maka LMKN melakukan koordinasi dan menetapkan besaran royalti yang menjadi hak masing-masing LMK.

Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa apa yang diatur dalam UU tentang Hak Cipta mengenai wewenang LMK dan LMKN justru telah sangat berbeda ketika diatur dalam PP sebab telah terjadi pergeseran yang mendasar mengenai kewenangan LMK

LMK dan LMKN. Pergeseran kewenangan tersebut semakin diperparah mengingat UU tentang Hak Cipta juga tidak konsisten dalam mengatur mengenai tugas LMK. Hal ini tentu akan menjadi potensi persoalan hukum baru dalam implementasinya, apalagi misalnya pelaku industri sudah banyak yang menggunakan wadah LMK, dan apakah LMKN efektif dalam melaksanakan tugasnya sebab akan menjadi tantangan besar mengingat LMK yang telah ada sejak lama saja masih belum maksimal menarik royalti. Ada pula pandangan yang menyatakan bahwa pengaturan terkait LMK dan LMKN pada intinya sama, namun tidak jelas lembaga mana yang akan memungut royalti.<sup>55</sup> Kedua lembaga tersebut dituntut untuk saling berkoordinasi dalam memungut royalti.<sup>56</sup>

Ada hal lain yang menurut penulis merupakan potensi masalah di masa mendatang apabila tidak dicermati dengan baik adalah terkait dengan jual putus suatu karya lagu/musik. Sebagaimana diketahui, sebelum munculnya band-band *indie/independen* dan sebelum berlakunya UU tentang Hak Cipta (2014), banyak pencipta lagu yang menjual lagunya secara putus kepada *major label* (perusahaan rekaman yang besar dan mapan) ataupun kepada penyanyi/pihak lainnya. UU tentang Hak Cipta memang telah mengatur mengenai jual putus tersebut yang diantaranya diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 122 UU tentang Hak Cipta. Pasal 18 UU tentang Hak Cipta mengatur bahwa suatu hasil karya yang dialihkan

<sup>55</sup> Panji Adela dan Agri Chairunisa Isradjuningtias, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Cipta Musik Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu Dan Musik*, Jurnal Kewarganegaraan, Vol. 6 No.3, Oktober 2022, hal.7.

<sup>56</sup> *Ibid.*



dialihkan dalam perjanjian jual putus dan/atau pengalihan tanpa batas waktu, Hak Ciptanya beralih kembali kepada pencipta pada saat perjanjian tersebut mencapai jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun. Pasal 122 UU tentang Hak Cipta mengatur pula bahwa pada saat UU tentang Hak Cipta mulai berlaku, perjanjian atas ciptaan hasil karya yang dialihkan dalam perjanjian jual putus dan/atau pengalihan tanpa batas waktu yang telah dibuat sebelum berlakunya UU tentang Hak Cipta dikembalikan kepada pencipta. Perjanjian jual putus yang pada saat diberlakukannya UU tentang Hak Cipta telah mencapai jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun dikembalikan Hak Ciptanya kepada pencipta 2 (dua) tahun sejak berlakunya UU tentang Hak Cipta. Perjanjian jual putus yang pada saat diberlakukannya UU tentang Hak Cipta belum mencapai jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun dikembalikan hak ciptanya kepada pencipta setelah mencapai 25 (dua puluh lima) tahun sejak ditanda tangannya perjanjian jual putus ditambah 2 (dua) tahun.

Pertanyaan mendasar terkait Pasal 18 dan Pasal 122 UU tentang Hak Cipta tersebut adalah ketika suatu karya lagu/musik telah memenuhi ketentuan Pasal 18 dan Pasal 122 UU tentang Hak Cipta, apakah secara otomatis seluruh muatan hak cipta beralih secara penuh kepada pencipta ataukah pencipta masih harus melakukan tindakan tertentu yakni misalnya dengan mendaftarkan karyanya kepada lembaga terkait. Selain itu, apakah pencipta dan pemegang hak cipta sebelumnya masih harus membuat suatu perjanjian tertulis bahwa telah terjadi peralihan hak kepada pencipta. Hal tersebut penting untuk menghindari perseteruan/saling klaim atas

hak royalti dalam *performing rights* terhadap lagu yang dibawakan dalam pertunjukan secara komersial.

Selain itu, untuk karya lagu/musik yang hak ciptanya masih dipegang oleh *major label*/penyanyi/pihak lain (karena belum memenuhi ketentuan Pasal 18 dan Pasal 122 UU tentang Hak Cipta) maka dapatkah pencipta mendaftarkan ciptaannya sebagai miliknya sebagai hak moral yang melekat padanya? Ataukah justru pihak *major label*/penyanyi/pihak lain sebagai pemegang hak cipta yang berhak untuk mendaftarkan ciptaan tersebut? Dapatkah pencipta untuk mengklaim hak royalti atas *performing rights* kepada pemegang hak cipta tersebut meskipun belum memenuhi ketentuan Pasal 18 dan Pasal 122 UU tentang Hak Cipta? Hal tersebut perlu diperjelas dalam aturan karena nantinya akan berimbas pada hak royalti dalam *performing rights* terkait siapa yang berhak menuntut royalti terhadap penggunaan karya tersebut dalam pertunjukan secara komersial dalam hal hak cipta masih dipegang oleh *major label*/penyanyi/pihak lainnya. James F. Sundah berpandangan bahwa sekalipun telah terjadi perjanjian antara pihak *label* dengan pencipta lagu, namun tidak berarti semua hak cipta beralih secara total kepada *label* sebab ada hak-hak atas karya cipta yang melekat pada pencipta termasuk *performing rights*.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Hukumonline.com, Kata "Mengumumkan" Mengacu Pada *Performing Right*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/kata-mengumumkan-mengacu-pada-iperforming-righti-hol18556/>, diakses tanggal 25 Mei 2025.

## **2. Alternatif Solusi di Masa Mendatang Mengenai Pengaturan Royalti Lagu/Musik terkait Performing Rights dalam Pertunjukan Secara Komersial dalam Revisi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

Peliknya pengaturan mengenai royalti terkait *performing rights* lagu/musik sebagaimana dijabarkan di atas tentu memerlukan penyempurnaan pengaturan agar pelaksanaan hak cipta dapat benar-benar terwujud sebagaimana mestinya dan terhindar dari multi tafsir. Setidaknya ada beberapa alternatif solusi pengaturan yang dapat dilakukan sebagai berikut.

Pertama, mempertegas pasal yang mengatur siapa pihak yang harus membayar royalti dalam suatu pertunjukan musik secara komersial. Sebelum mempertegas siapa yang harus membayar maka UU tentang Hak Cipta harus lebih dahulu memberikan kepastian mengenai siapa pihak yang dianggap sebagai pelaku pertunjukan. Perlu diberikan penjelasan rinci mengenai siapa saja cakupan pihak yang dimaksud sebagai pelaku pertunjukan. Selain itu, perlu dipertegas/diberikan penjelasan lebih lanjut mengenai siapa sebetulnya yang dikategorikan sebagai pengguna lagu dalam konteks penggunaan lagu secara komersial. Revisi UU tentang Hak Cipta sebaiknya menunjuk satu pihak saja yang memang diwajibkan membayar royalti sehingga menghindari penafsiran ganda mengenai siapa yang harus membayar dan juga menghindari adanya pembayaran berganda. Tetapi, apabila memang terbuka kemungkinan lebih dari satu pihak yang dapat diwajibkan untuk membayar royalti (secara alternatif, sebab

pada prinsipnya tentu hanya satu pihak saja yang harus membayar) maka harus tegas diatur dalam hal seperti apakah pihak tersebut harus membayar. Misalnya, ditentukan bahwa pihak yang diwajibkan membayar adalah penyelenggara acara dan penyanyi (yang dibuat secara alternatif). Oleh karena itu harus diperjelas dalam hal bagaimanakah penyelenggara acara diwajibkan membayar dan dalam keadaan bagaimanakah penyanyi yang harus membayar. UU tentang Hak Cipta juga harus menyinggung soal diakuinya kesepakatan/kontrak/dokumen tertulis yang terjadi antara penyelenggara acara dan penyanyi terkait kewajiban pembayaran royalti tersebut sebagai dasar kewajiban. Hal tersebut diperlukan untuk menghindari saling melempar tanggung jawab antar penyelenggara acara dan penyanyi.

Terkait dengan pengguna lagu, maka Penulis berpendapat bahwa pengguna lagu lebih tepat dilekatkan kepada penyanyi ketimbang penyelenggara acara. Alasannya adalah bahwa pihak yang menggunakan lagu adalah penyanyi sebagai subyek yang menyanyikan/menggunakan lagu. Hal tersebut menjadi beralasan apabila dilihat petikan artikel yang terdapat dalam situs resmi LMKD berikut ini:<sup>58</sup>

“...untuk dapat melakukan pertunjukan dan pengumuman lagu dan/atau musik di restoran dan kafe, pada dasarnya wajib membayar royalti. Lantas, siapakah yang wajib membayar royalti? Dalam hal restoran dan kafe mengadakan pertunjukan live music, pemilik restoran harus memastikan terlebih

<sup>58</sup> Freddy Harris (Direktur Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum Dan HAM RI), *Pro Kontra Royalti Hak Cipta*, dimuat dalam <https://www.lmkd.id/pro-kontra-royalti-hak-cipta/>, diakses tanggal 26 Mei 2025.

dahulu apakah band yang akan tampil tersebut sudah mengurus royalti hak cipta dari lagu-lagu yang akan dinyanyikannya. Jika sudah dilakukan oleh band, maka tanggung jawab untuk membayar royalti tersebut sepenuhnya ada pada band sebagai pelaku pertunjukan (performer). Tapi, jika pengurusan royalti belum dilakukan, maka harus ditegaskan dalam kontrak antara restoran dan kafe dengan band mengenai siapa yang akan membayar royalti, apakah pihak restoran, pihak band, atau dibayar bersama-sama...”

Dalam petikan di atas, Penulis menyimpulkan bahwa pada prinsipnya pengguna lagu adalah penyanyi sehingga penyanyi lebih tepat untuk ditunjuk sebagai pihak yang paling berkewajiban untuk mengurus/membayar royalti, sekalipun dalam petikan tersebut di atas diberikan alternatif pula bahwa ketika penyanyi belum mengurus royalti maka harus ditegaskan dalam kontrak dengan penyelenggara acara mengenai siapa nantinya yang akan membayar royalti. Petikan di atas mencontohkan tentang royalti atas *performing rights* di restoran dan kafe, yang secara substansi juga berlaku sama terhadap konser musik sebab konser musik, restoran, dan kafe dikategorikan sebagai jenis/bentuk layanan publik yang bersifat komersial sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) PP No.56 Tahun 2021.

Selain itu, sebagai penguat argumentasi bahwa pengguna lagu/pelaku pertunjukan lebih tepat dilekatkan kepada penyanyi, dapat merujuk pada salah satu bunyi pertimbangan Hakim Pengadilan Niaga dalam Putusan Nomor 92/Pdt.Sus-HKI/Hak Cipta/2024/PN Niaga Jkt.Pst terkait Kasus Ari Bias vs Agnes Monica

berikut ini:<sup>59</sup>

“Menimbang, bahwa bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta diatas, arti dari pelaku pertunjukan yang dimaksud adalah seseorang atau beberapa orang yang menggunakan karya cipta, dimana dalam hal ini Tergugat berdasarkan bukti P-2 dan P-3 menggunakan/membawakan lagu menyanyikan lagu berjudul “Bilang Saja” yang merupakan ciptaan Penggugat, sehingga pihak yang mengkomersilkan Ciptaan Penggugat tersebut adalah Tergugat sebagaimana ketentuan UU Hak Cipta, oleh karena itu secara jelas Tergugat pelaku pertunjukkan pada konser tersebut...”

Kedua, revisi UU tentang Hak Cipta harus mempertegas soal izin, apakah izin harus mutlak diperoleh oleh pengguna lagu/penyanyi kepada pencipta sebelum penyanyi tersebut menggunakan lagunya secara komersial, ataukah memang izin tidak mutlak diperlukan asalkan sudah membayar kepada LMK/LMKN. Artinya, tidak boleh ada lagi pasal-pasal yang saling bertentangan satu dengan yang lain. Selain itu harus dipertegas bahwa apakah izin yang dimaksud adalah izin yang sifatnya mutlak tertulis sebagaimana diatur mengenai lisensi yang adalah izin tertulis ataukah izin dapat diperbolehkan tidak tertulis. Penulis berpandangan bahwa untuk menghindari sengketa di kemudian hari dan untuk menghormati dan terlindunginya hak pencipta maka sejatinya izin sudah terlebih dahulu diurus sebelum lagu digunakan. Penyanyi yang membawakan lagu orang lain seharusnya sudah mengurus izin sebelum membawakan lagu tersebut karena setiap lagu yang dapat didengar secara utuh memiliki hak ekonomi yang timbul secara deklaratif yang dipegang oleh pemilik lagu

atau pemegang hak cipta.<sup>60</sup>

Ketiga, UU tentang Hak Cipta harus memperjelas penggunaan frasa “imbalan” dengan “royalti”, agar tidak diartikan berbeda oleh para pihak. Apabila istilah yang dipilih adalah royalti sebagaimana yang muncul dalam ketentuan umum maka sebaiknya digunakan secara konsisten dalam batang tubuh untuk memberikan kepastian dan kejelasan. Mengingat istilah royalti juga telah dipakai secara luas dan juga dipakai dalam ketentuan umum UU tentang Hak Cipta maka penulis berpandangan bahwa frasa “royalti” adalah istilah yang tepat untuk dipakai dan oleh karena itu dalam batang tubuh seharusnya frasa “royalti” yang harus terus digunakan.

Keempat, UU tentang Hak Cipta harus tegas mengatur apakah royalti harus mutlak dibayarkan kepada LMK, LMKN, ataukah boleh langsung kepada pencipta. Hal tersebut terkait juga dengan pertanyaan apakah untuk menerima royalti pencipta harus bergabung dengan LMK/LMKN terlebih dahulu. Hal ini harus dipertegas demi untuk menciptakan kepastian dan ketertiban bagi semua pihak terkait. Penulis berpandangan bahwa terkait hal tersebut bisa dibuat dengan beberapa pilihan kebijakan yakni dengan membentuk satu saja lembaga pemungut agar memudahkan seluruh pihak yang terkait ketika hendak membayar royalti serta agar menghindari adanya penagihan berganda; dan mempertahankan eksistensi LMK/LMKN (baik dilebur ataupun berdiri masing-

-masing) dengan tetap membuka adanya lisensi yang dilakukan secara mandiri/langsung oleh pencipta sebagaimana juga sudah diatur dalam Pasal 81 UU tentang Hak Cipta yang perlu diperjelas lagi detailnya. Kegiatan eksploitasi karya atau hak cipta bisa dilakukan sendiri oleh pencipta atau orang lain yang diberinya izin atau lisensi, hal ini merupakan hal yang sah dan mendapat perlindungan hak cipta.<sup>61</sup> Posisi LMK dan LMKN juga harus didudukkan kembali sesuai dengan amanah yang sudah diatur dalam UU tentang Hak Cipta. Jangan sampai apa yang sudah diatur dalam UU tentang Hak Cipta mengenai LMK dan LMKN justru nampak berbeda ketika diatur dalam aturan turunan/PP. Apabila memang posisi LMK dan LMKN perlu diperbaharui dalam UU tentang Hak Cipta, maka perlu diberikan tugas dan fungsi yang jelas dan harus nampak perbedaan antar keduanya sehingga bisa menjadi pedoman yang kuat ketika diturunkan dalam aturan teknis.

Perlu dipertegas pula kapan seharusnya royalti dibayarkan, apakah sebelum ataukah sesudah lagu digunakan. UU tentang Hak Cipta tidak memberikan petunjuk kapan royalti dibayarkan. Petunjuk terkait hal tersebut muncul dalam Pasal 10 ayat (3) PP No.56 Tahun 2021 yang mengatur bahwa pembayaran royalti dilakukan segera setelah penggunaan secara komersial lagu dan/atau musik. Menurut penulis substansi pasal tersebut memuat potensi masalah dengan adanya frasa “segera setelah penggunaan secara komersial lagu dan/atau musik”, sebab

<sup>60</sup> Fahmi Kharisma dan Budi Agus Riswandi, *Pelaksanaan Pembayaran Royalti Atas Lagu Dalam Live Performance Kepada Pencipta Lagu di Kafe Roemah Kesambi Kota Cirebon*, JIPRO Universitas Islam Indonesia, Vol.5, No.1, 2022, hal.1.

<sup>61</sup> Otto Hasibuan, *Hak Cipta di Indonesia, Tinjauan Khusus Hak Cipta Lagu, Neighbouring Rights, dan Collecting Society*, hal.151.

tidak ada parameter yang jelas dan pasti terkait kapan batas waktu royalti harus dibayarkan. Ketegasan tersebut perlu dilakukan agar menciptakan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang berkepentingan khususnya penyanyi, penyelenggara acara, LMK/LMKN, ataupun pencipta/pemegang hak cipta. Penulis berpandangan bahwa demi ketertiban dan menghindari kerugian bagi para pihak khususnya pencipta maka royalti seharusnya sudah dibayarkan sebelum lagu dibawa keucuali misalnya konser/pertunjukan mengalami pembatalan maka royalti yang sudah terlanjur dibayar harus dikembalikan. Ketika royalti telah lebih dahulu dibayarkan maka tentu proses berjalannya sebuah pertunjukan akan lebih lancar dan menghindari potensi permasalahan hukum di kemudian hari, ini tentu dapat melegakan semua pihak terkait.

Kelima, perlu diperjelas mengenai mekanisme peralihan hak cipta kepada pencipta dalam konteks Pasal 18 dan Pasal 122 UU tentang Hak Cipta terkait perjanjian jual putus suatu karya. Ketika suatu karya lagu/musik telah memenuhi ketentuan Pasal 18 dan Pasal 122 UU tentang Hak Cipta maka apakah benar-benar telah otomatis beralih kepada pencipta ataukah diperlukan tindakan/kesepakatan lain sebagai alas hukum yang sah bagi pencipta untuk memegang hak cipta atas ciptaannya secara penuh. Untuk kepastian hukum, Penulis berpandangan bahwa sebaiknya diadakan pengaturan bahwa ketika perjanjian jual putus telah berakhir maka pencipta tetap perlu melakukan tindakan hukum lanjutan untuk memperkuat kedudukannya seperti misalnya: mendaftarkan ciptaannya kepada lembaga

terkait segera setelah perjanjian berakhir; ataupun melakukan perjanjian tertulis kepada *label*/penyanyi/pihak lain yang bersangkutan yang isinya adalah peralihan hak cipta dari *label*/penyanyi/pihak lain kepada pencipta. Hal tersebut menurut penulis akan lebih memberikan kepastian hukum bagi semua pihak khususnya pencipta lagu. Kejelasan mekanisme tersebut menurut penulis sangat diperlukan agar pencipta terhindar dari kerugian dan kesulitan saat hendak mengklaim haknya khususnya hak atas royalti dalam *performing rights* yang timbul dari pertunjukan secara komersial.

Selain itu perlu juga diadakan penafsiran kembali terkait pencipta lagu yang belum memenuhi ketentuan Pasal 18 dan Pasal 122 UU tentang Hak Cipta. Hal tersebut menurut penulis perlu ditafsirkan kembali ataupun diperjelas apakah pencipta tetap memiliki hak royalti atas *performing rights* terkait pertunjukan secara komersial dalam hal hak cipta masih dipegang oleh major *label*/penyanyi/pihak lainnya. Penulis meyakini pandangan James F. Sundah (sebagaimana telah disinggung di bagian sebelumnya) bahwa perjanjian antara *label* dan pencipta lagu itu tidak otomatis meniadakan seluruh hak pencipta lagu atas ciptaannya, termasuk di dalamnya adalah hak atas *performing rights* khususnya dalam pertunjukan secara komersial. Pencipta lagu sejatinya tetap dapat memiliki hak untuk mengklaim royalti, hal itu adalah bentuk konsekuensi sebagai pencipta yang memiliki hak moral dan hak ekonomi atas ciptaannya.



### III. Kesimpulan dan Saran

#### A. Simpulan

1. Pengaturan royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial di dalam UU tentang Hak Cipta masih menimbulkan persoalan yang rumit dan multi tafsir. Persoalan tersebut yaitu: tidak adanya ketegasan soal siapa yang dapat disebut sebagai pelaku pertunjukan/pengguna lagu; boleh atau tidaknya menggunakan lagu tanpa izin, tidak konsistennya beberapa istilah yang digunakan dalam ketentuan umum dan batang tubuh dalam UU tentang Hak Cipta maupun dalam aturan turunannya yaitu terkait penggunaan frasa izin, lisensi, imbalan dan royalti; tidak konsistennya pengaturan mengenai LMK dan LMKN dalam UU tentang Hak Cipta dan aturan turunannya; kepada siapakah royalti harus dibayarkan; serta belum jelasnya mekanisme peralihan hak cipta terkait berakhirnya perjanjian jual putus dan perlunya penafsiran kembali dalam hal belum berakhirnya perjanjian jual putus.
2. Pengaturan mengenai royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial dalam UU tentang Hak Cipta di masa mendatang dapat diberikan solusi diantaranya yaitu: dengan menunjuk satu pihak yang diwajibkan membayar royalti yang mana lebih tepat untuk dilekatkan kepada penyanyi sebagai pengguna lagu/pelaku pertunjukan; mewajibkan pengurusan izin terlebih dahulu sebelum lagu digunakan; penggunaan frasa "royalti" secara konsisten; perlu diatur mengenai kesepakatan/kontrak/dokumen tertulis yang terjadi antara penyelenggara dan penyanyi terkait kewajiban pembayaran

royalti tersebut sebagai dasar kewajiban untuk membayar royalti; membentuk satu lembaga pemungut royalti ataupun mempertahankan eksistensi LMK/LMKN dengan kejelasan tugas dan fungsinya serta dengan tetap membuka adanya lisensi secara mandiri/langsung oleh pencipta; memperjelas mekanisme peralihan hak cipta kepada pencipta terkait berakhirnya perjanjian jual putus suatu karya misalnya dengan mendaftarkan ciptaan kepada lembaga terkait segera setelah perjanjian berakhir ataupun melakukan perjanjian tertulis mengenai peralihan hak cipta; serta perlunya penafsiran kembali dalam hal belum berakhirnya perjanjian jual putus yaitu bahwa pencipta lagu sejatinya tetap dapat memiliki hak klaim royalti atas *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial.

#### B. Saran

1. Pemerintah dan DPR harus serius untuk menyelesaikan polemik soal hak cipta khususnya mengenai royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial dengan memperjelas pengaturan dalam UU tentang Hak Cipta termasuk kejelasan dalam aturan turunannya. Kejelasan tersebut harus benar-benar tertuang dalam revisi UU tentang Hak Cipta yang nantinya dapat menjadi dasar berpijak yang komprehensif ketika diturunkan ke dalam aturan teknis.
2. Pemerintah harus lebih proaktif mengedukasi masyarakat dan seluruh pihak terkait dalam menghormati dan menjalankan pelaksanaan hak cipta yang berkenaan dengan royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial.



3. Pemerintah dan seluruh pihak terkait harus serius dalam membangun kesadaran hukum dalam penyelenggaraan hak cipta khususnya mengenai royalti lagu/musik terkait *performing rights* dalam pertunjukan secara komersial agar aturan hak cipta dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.

- Ramli, Ahmad. *Lagu Musik dan Hak Cipta*. Bandung: Refika Aditama, 2022.
- Riswandi, Budi Agus. *Doktrin Perlindungan Hak Cipta di Era Digital*. Yogyakarta: FH UII Pres, 2016.
- S, Sujana Donandi. *Hukum Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2020.

## Daftar Pusaka

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta
- Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik

### Putusan Pengadilan

- Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat Nomor 92/Pdt.Sus-HKI/Hak Cipta/2024/PN Niaga Jkt.Pst

### Buku

- Ashibly. *Hukum Hak Cipta, Tinjauan Khusus Performing Right Lagu Indie Berbasis Nilai Keadilan*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.
- Hasibuan, Otto. *Hak Cipta di Indonesia, Tinjauan Khusus Hak Cipta Lagu, Neighbouring Rights, dan Collecting Society*. Bandung: P.T. Alumni, 2008.
- Kesowo, Bambang. *Pengantar Pemahaman Konsepsi Dasar Sekitar Hak Atas Kekayaan Intelektual*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Nainggolan, Bernard. *Pemberdayaan Hukum Hak Cipta dan Lembaga Manajemen Kolektif*. Bandung: P.T. Alumni, 2011.

## Jurnal

- Adela, Panji Dan Agri Chairunisa Isradjuningtias. *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Cipta Musik Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan Musik*, Jurnal Kewarganegaraan, Vol. 6 No.3, Oktober 2022.
- Daulay, Naga Arif dan Mohd Kastulani. *Penerapan Royalti Performing Rights Oleh Lembaga Manajemen Kolektif Nasional di Kota Batam*. Journal of Sharia And Law, Vol. 3 No.3, Juli 2024.
- Hayati, Dina. *Penerapan Royalti di Bidang Musik dan Lagu terhadap Era Digital*. Jurnal Sosial Humaniora Sigli, Vol. 7 No.1, Juni 2024.
- Kharisma, Fahmi dan Budi Agus Riswandi. *Pelaksanaan Pembayaran Royalti Atas Lagu Dalam Live Performance Kepada Pencipta Lagu di Kafe Roemah Kesambi Kota Cirebon*. JIPRO Universitas Islam Indonesia, Vol.5 No.1, 2022.
- Priest, Eric. *The Future of Music Copyright Collectives in the Digital Streaming Age*. Columbia Journal of Law & Arts, Vol.45, 2021.

- Willis, Regyna Putri, Zulfikar Jayakusuma, dan Adi Tiaraputri. *Hak Pencipta atas Performing Rights dalam Peraturan Hak Cipta Indonesia dan Konvensi Internasional*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.1, Januari 2021.
- Suara.com. *Setelah Badai dan Rieka Roslan, Giliran Posang Tobing Somasi Band Kotak Terkait Penggunaan Lagu*. Dimuat dalam, <https://www.suara.com/entertainment/2023/07/07/214119/setelah-badai-dan-rieka-roslan-giliran-posang-tobing-somasi-band-kotak-terkait-penggunaan-lagu>, diakses tanggal 3 Maret 2025.

## Laman

- CNN Indonesia. *Ahmad Dhani Teguh Larang Once Bawa Lagu Dewa 19: Siapa Suruh Keluar*. Dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/hiburan/20230406093816-227-934295/ahmad-dhani-teguh-larang-once-bawa-lagu-dewa-19-siapa-suruh-keluar>, diakses tanggal 3 Maret 2025.
- Harris, Freddy. *Pro Kontra Royalti Hak Cipta*. Dimuat dalam <https://www.lmkn.id/pro-kontra-royalti-hak-cipta/>, diakses tanggal 26 Mei 2025.
- Hukumonline.com. *Kata “mengumumkan” Mengacu Pada Performing Right*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/kata-mengumumkan-mengacu-pada-performing-right-hol18556/>, diakses tanggal 25 Mei 2025.
- Rizki, Mochamad Januar. *Melihat Kembali Pertimbangan Putusan Agnes Mo vs Ari Bias*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/melihat-kembali-pertimbangan-putusan-agnes-mo-vs-ari-bias-lt67b4693717b3a/>, diakses tanggal 3 Maret 2025.
- Suara.com, *Siapa Ari Bias? Tuai Pro Kontra di Kalangan Musisi Usai Menang Gugat Agnez Mo*. Dimuat dalam <https://www.suara.com/entertainment/2025/02/05/160356/siapa-ari-bias-tuai-pro-kontra-di-kalangan-musisi-usai-menang-gugat-agnez-mo>, diakses tanggal 3 Maret 2025.





## **Analisis Yuridis Efektivitas Penetapan Cagar Budaya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya**

*(Juridical Analysis of The Effectiveness of Determination of Cultural Property Based on Law Number 11 Of 2010 Concerning Cultural Property)*

### **Edison Sinaga**

Analisis Hukum Ahli Muda, Sekretariat Direktorat Jenderal Pelindungan Kebudayaan dan Tradisi, Direktorat Jenderal Pelindungan Kebudayaan dan Tradisi, Kementerian Kebudayaan

Korespondensi: [ichon\\_ern@yahoo.com](mailto:ichon_ern@yahoo.com)

### **Sekarsih Saptanti**

Analisis Hukum Ahli Muda, Sekretariat Direktorat Jenderal Pelindungan Kebudayaan dan Tradisi, Direktorat Jenderal Pelindungan Kebudayaan dan Tradisi, Kementerian Kebudayaan

Korespondensi: [ichon\\_ern@yahoo.com](mailto:ichon_ern@yahoo.com)

### **Abstrak**

Persoalan hukum yang sering terjadi di Indonesia terkait dengan sejarah peradaban dan kebudayaan kuno adalah terkait cagar budaya, khususnya mengenai pelestarian cagar budaya. Suatu objek dikatakan sebagai cagar budaya apabila telah ditetapkan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Tahap penetapan inilah yang menjadi kunci pelestarian benda-benda kuno/bersejarah/objek yang diduga cagar budaya, karena pelestarian baru dapat dilakukan pada objek yang sudah ditetapkan sebagai cagar budaya. Berdasarkan permasalahan tersebut, tulisan ini menganalisis: Pertama, bagaimana dampak hukum penetapan cagar budaya terhadap objek budaya? Kedua, bagaimana efektivitas pengaturan penetapan cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya? Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui bagaimana efektivitas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya terhadap penetapan Cagar Budaya di Indonesia. Metode penulisan hukum yuridis normatif dengan spesifikasi tulisan deskriptif analitis. Hasil pembahasan menyimpulkan: Pertama, penetapan cagar budaya memiliki dampak hukum terhadap cagar budaya itu sendiri maupun terhadap masyarakat. Dampak hukum penetapan terhadap cagar budaya yaitu adanya kepastian hukum terhadap objek budaya sehingga dapat berlaku perlindungan dan pelestarian objek sebagai cagar budaya berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang tentang Cagar Budaya. Kedua, analisis dilakukan pada setiap proses tahapan penetapan cagar budaya untuk melihat efektivitas pengaturan penetapan cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

**Kata Kunci:** efektivitas, penetapan cagar budaya, undang-undang.

### **Abstract**

Legal issues that often occurred in Indonesia about history of civilization and cultures is cultural property, especially about preservation of cultural property. An object can be called as cultural property if it has been determinate as stated in Article 1 of Act Number 11 of 2010 concerning Cultural Properties. This determination of cultural property is the main point to preserving historical objects/object that are thought to be cultural property because preservation only for objects that have been determinate as cultural property. Based on these problems, this journal analyses: First, how is the law impact of determination of cultural property to cultural objects? Second, how is effectiveness of the regulations of determination of cultural

*property based on Act Number 11 of 2010 concerning Cultural Properties? This journal purpose to find out the effectiveness of Act Number 11 of 2010 concerning Cultural Properties in determination of cultural property in Indonesia. This journal uses normative legal writing method with analytical descriptive specifications. The results of this journal: First, The determination of cultural property has legal impacts on the cultural property itself and on society. The legal impact of determination of cultural property is that there is legal certainty concerning cultural objects so that the protection and preservation of objects as cultural property can apply based on the provisions of the Law on Cultural Property. Second, Analysis is carried out at each stage of the process of determination cultural property to see the effectiveness of the regulations for determination of cultural property based on Act Number 11 of 2010 concerning Cultural Properties*

**Keywords:** effectiveness, determination of cultural property, law.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Keragaman budaya dan sejarah peradaban merupakan nilai penting bagi perkembangan Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi persatuan. Banyak peninggalan-peninggalan peradaban tersebut baik yang bersifat benda maupun non benda memiliki nilai penting yang telah diwariskan secara turun temurun. Warisan budaya dibagi menjadi warisan budaya benda dan warisan budaya takbenda. Pengaplikasian pelestarian warisan budaya benda dalam aturan hukum di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (UU tentang Cagar Budaya). UU tentang Cagar Budaya menggantikan aturan sebelumnya yaitu UU tentang Benda Cagar Budaya sebagai upaya penyesuaian kebutuhan dan perkembangan zaman. Materi muatan UU tentang Cagar Budaya berisi penguatan pengaturan tentang pelestarian cagar budaya dalam undang-undang sebelumnya, diantaranya yaitu mengatur terkait penetapan dan pengelolaan cagar budaya.

Penetapan cagar budaya merupakan suatu pemberian status kepada suatu objek budaya. Suatu objek budaya

apabila telah ditetapkan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 17 UU tentang Cagar Budaya yaitu:<sup>1</sup>

Penetapan adalah pemberian status Cagar Budaya terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, atau satuan ruang geografis yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya.

Sehingga tidak semua objek budaya dapat dikatakan sebagai cagar budaya. Tahap penetapan inilah yang menjadi kunci pelestarian benda-benda kuno/bersejarah/objek yang diduga cagar budaya, karena pelestarian berdasarkan UU tentang Cagar Budaya baru dapat dilakukan pada objek yang sudah ditetapkan sebagai cagar budaya.

Menurut Gustav Radbruch, ada tiga tujuan hukum yaitu kemanfaatan, kepastian dan keadilan yang harus dilaksanakan menggunakan azas prioritas<sup>2</sup>. Hukum dibuat untuk menciptakan ketertiban umum yang diharapkan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat, memberikan kepastian hukum, dan berlaku sama tanpa adanya diskriminasi. Dalam konteks cagar

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya, 2014, hal. 106.



cagar budaya, hukum tidak hanya memberikan manfaat bagi masyarakat namun juga diiringi dengan pelestarian cagar budaya itu sendiri baik secara fisik maupun nilai pentingnya. Penetapan cagar budaya merupakan langkah awal perlindungan secara hukum terhadap cagar budaya, yang memiliki cagar budaya, maupun bagi masyarakat secara umum dan negara.

Secara positif, perlindungan hukum terhadap benda budaya berupa penetapan ini mendorong agar benda budaya dinilai nilai pentingnya dalam kajian sehingga dapat direncanakan bagaimana pelestarian dan pengelolaannya kedepan. Namun, dalam praktiknya terdapat hambatan-hambatan pelaksanaan ketentuan penetapan cagar budaya dalam pengaturan UU tentang Cagar Budaya.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, muncul masalah mengenai penetapan cagar budaya yang ada selama ini di Indonesia yang diuraikan di dalam pertanyaan penulisan di bawah ini:

1. Bagaimana dampak hukum penetapan cagar budaya terhadap objek budaya?
2. Bagaimana efektivitas pengaturan penetapan cagar budaya berdasarkan UU tentang Cagar Budaya?

## C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui jawaban atas permasalahan-permasalahan di atas, yaitu:

1. Bagaimana dampak hukum pelaksanaan penetapan cagar budaya terhadap objek budaya; dan
2. Efektivitas pengaturan penetapan cagar budaya berdasarkan UU tentang Cagar Budaya.

## D. Metode Penulisan

Metode penulisan hukum adalah adalah cara untuk mencari jawaban yang benar mengenai suatu permasalahan tentang hukum.<sup>3</sup> Metode penulisan yang digunakan adalah metode penulisan yuridis normatif. Metode penulisan yuridis normatif adalah penulisan hukum yang bersifat doktrinal dan memanfaatkan bahan hukum sebagai fokus dan kajian analisis.<sup>4</sup> Tujuan penulisan deskriptif ini untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.<sup>5</sup> Secara deskriptif akan dianalisis objek yang diteliti adalah UU tentang Cagar Budaya. Sedangkan secara analitis akan dianalisis berbagai efektivitas pelaksanaan aturan dan kendala penetapan cagar budaya di Indonesia.

Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini, maka penulis menganalisis berbagai konsep, teori, asas hukum, putusan pengadilan, doktrin (ajaran), dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan cagar budaya untuk kemudian menjadi argumentasi hukum sehingga dapat memberikan kesimpulan mengenai permasalahan dalam tulisan ini, khususnya terkait dengan penetapan cagar budaya.

<sup>3</sup> Soetandyo, Wignjosoebroto, Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya, Dikumpulkan oleh: Valerine J.L. Krickhoff, Metode Penelitian Hukum: Bahan Bacaan Kuliah Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan, Jakarta: Fakultas Hukum UI Pascasarjana, 2005, hal. 22.

<sup>4</sup> Dyah Ochtorina Susanti A'an Efendi, Penelitian Hukum (Legal Research) 2nd ed, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hal.75.

<sup>5</sup> Mohammad Nasir, Metode Penelitian, Jakarta: Ghalian Indonesia, 1999, hal. 63.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

Sebagai upaya pelestarian cagar budaya melalui penguatan kepastian hukum penetapan cagar budaya, tentu diperlukan sebuah pengertian yang jelas mengenai definisi-definisi yang bersangkutan dengan penetapan cagar budaya. Diantaranya adalah pengertian mengenai warisan budaya, penetapan cagar budaya, pelestarian cagar budaya, dan efektivitas hukum.

#### 1. Warisan Budaya

Warisan budaya secara umum dibagi menjadi dua, yaitu warisan budaya bersifat kebendaan (*tangible*) dan warisan budaya tak benda (*intangible*). Dua pembagian warisan budaya ini tidak lah berbeda dengan wujud kebudayaan yang terdiri atas sesuatu kebendaan dan tidak benda. Definisi warisan budaya tangible sudah dirumuskan dan tertuang dalam dalam *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* yang ditulis oleh UNESCO sejak tahun 1977 dan terus diperbaharui hingga tahun 2021. Dalam *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, warisan budaya *tangible* dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu monumen (*monuments*), kelompok bangunan (*group of buildings*), dan situs (*sites*).

Selain warisan budaya bersifat kebendaan, pada tahun 2003 UNESCO mengadakan konverensi untuk menjaga warisan budaya tak benda yang bernama *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*. Definisi warisan budaya tak benda berdasarkan

konverensi ini adalah praktik, representasi, ekspresi, pengetahuan, kemampuan, serta instrumen seperti objek, artefak, dan ruang kebudayaan yang berasosiasi dengan sebuah komunitas, kelompok serta individu yang menjadi bagian dari warisan budaya mereka. Berikut ini yang termasuk dalam warisan budaya tak benda menurut UNESCO:<sup>6</sup>

- a) Tradisi oral dan ekspresi, termasuk bahasa sebagai wadah dari warisan budaya tak benda;
- b) Pertunjukan seni;
- c) Praktik sosial, ritual, dan festival;
- d) Pengetahuan dan praktik yang berhubungan dengan alam dan semesta; dan
- e) Seni tradisional

Definisi warisan budaya di atas menjadi dasar definisi warisan budaya bagi 194 negara yang tergabung dalam *World Heritage Convention* termasuk Indonesia yang sudah bergabung sejak tahun 1989.

#### 2. Penetapan Cagar Budaya

Pemerintah Indonesia mengatur Cagar Budaya dalam UU tentang Cagar Budaya. Pengertian Cagar Budaya tercantum di dalam UU tentang Cagar Budaya pasal 1 angka 1 yang menyebutkan:<sup>7</sup>

Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.

<sup>6</sup> UNESCO, Basic Text of the 2003 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Paris: UNESCO, 2022.

<sup>7</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Berikut adalah pengertian dari masing-masing bentuk Cagar Budaya:

- a) Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.<sup>8</sup>
- b) Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berdinding dan/atau tidak berdinding, dan beratap.<sup>9</sup>
- c) Struktur Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam dan/atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang kegiatan yang menyatu dengan alam, sarana, dan prasarana untuk menampung kebutuhan manusia.<sup>10</sup>
- c) Situs Cagar Budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau di air yang mengandung Benda Cagar
- d) Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian pada masa lalu.<sup>11</sup>
- e) Kawasan Cagar Budaya adalah satuan ruang geografis yang memiliki dua Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>9</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>10</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 6, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Berdasarkan definisi tersebut, yang termasuk sebagai Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan atau wujud kebudayaan artefak atau kebudayaan fisik yang memiliki nilai penting yang berupa nilai penting sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan. Warisan budaya yang sudah ditetapkan dan sebagai Cagar Budaya yang lalu masuk kedalam Register Nasional Cagar Budaya akan dilindungi secara hukum.

Benda, bangunan, atau struktur dapat diusulkan menjadi Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, atau Struktur Cagar Budaya apabila memenuhi kriteria:<sup>13</sup>

- a. Berusia 50 (lima puluh) tahun atau lebih;
- b. Mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 (lima puluh) tahun;
- c. Memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan; dan
- d. Memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa.

Lokasi dapat ditetapkan sebagai Situs Cagar Budaya apabila:<sup>14</sup>

- a. mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya; dan
- b. menyimpan informasi kegiatan manusia pada masa lalu.

Satuan ruang geografis dapat ditetapkan sebagai Kawasan Cagar Budaya apabila:<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>14</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>15</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

- mengandung 2 (dua) Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan;
- berupa lanskap budaya hasil bentukan manusia berusia paling sedikit 50 (lima puluh) tahun;
- memiliki pola yang memperlihatkan fungsi ruang pada masa lalu berusia paling sedikit 50 (lima puluh) tahun;
- memperlihatkan pengaruh manusia masa lalu pada proses pemanfaatan ruang berskala luas;
- memperlihatkan bukti pembentukan lanskap budaya; dan
- memiliki lapisan tanah terbenam yang mengandung bukti kegiatan manusia atau endapan fosil.

Kriteria-kriteria Cagar Budaya di atas diberikan pengecualian kepada benda, bangunan, struktur, lokasi atau satuan ruang geografis yang memiliki arti penting berdasarkan penelitian. Seperti disebutkan pada UU tentang Cagar Budaya Pasal 11 yaitu:<sup>16</sup>

Benda, bangunan, struktur, lokasi, atau satuan ruang geografis yang atas dasar penelitian memiliki arti khusus bagi masyarakat atau bangsa Indonesia, tetapi tidak memenuhi kriteria Cagar Budaya sebagaimana dapat diusulkan sebagai Cagar Budaya.

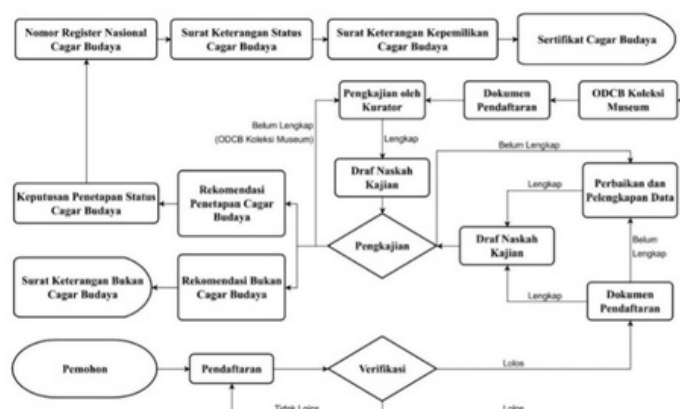
Alur penetapan Cagar Budaya menurut UU tentang Cagar Budaya adalah:<sup>17</sup>

- Tim Ahli Cagar Budaya mengkaji objek yang diduga cagar budaya berdasarkan dokumen pendaftaran;
- Tim Ahli Cagar Budaya menyusun naskah kajian dengan kesimpulan objek yang diduga cagar budaya sebagai cagar budaya atau objek yang

diduga cagar budaya sebagai bukan cagar budaya;

- Dalam hal naskah kajian objek yang diduga cagar budaya sebagai cagar budaya, Tim Ahli Cagar Budaya memberikan rekomendasi penetapan cagar budaya; dan
- Menteri, Gubernur, Bupati/Wali kota menetapkan status objek yang diduga cagar budaya menjadi cagar budaya dan menentukan peringkat cagar budaya melalui keputusan berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya.

Berikut adalah alur penetapan Cagar Budaya:



Sumber: Lampiran 1 Permendikbudristek Nomor 36 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya<sup>18</sup>

Pengkajian yang dilakukan oleh Tim Ahli Cagar Budaya selama proses penetapan dilakukan untuk mengetahui apakah objek yang diduga cagar budaya tersebut memenuhi kriteria sebagai cagar budaya atau tidak. Pengkajian objek yang diduga cagar budaya dilakukan dengan cara identifikasi, kasifikasi, dan penilaian kriteria objek yang diduga cagar budaya. Kajian dilakukan oleh Tim Ahli Cagar

<sup>16</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>17</sup> Pasal 28-Pasal 35 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>18</sup> Lampiran 1 Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Register Nasional dan Cagar Budaya.

Budaya sesuai wilayah kepentingannya. Di bawah ini adalah pembagian wilayah pengkajian objek yang diduga cagar budaya:<sup>19</sup>

- a. Pengkajian objek yang diduga cagar budaya yang berada di 1 (satu) wilayah kabupaten/kotadilaksanakan oleh Tim Ahli Cagar Budaya tingkat kabupaten/ kota.
- b. Pengkajian objek yang diduga cagar budaya berupa lokasi atau satuan ruang geografis yang berada di 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih dilaksanakan oleh Tim Ahli Cagar Budaya tingkat provinsi.
- c. Pengkajian objek yang diduga cagar budaya berupa lokasi atau satuan ruang geografis yang berada di 2 (dua) provinsi atau lebih dan objek yang diduga cagar budaya yang didaftarkan di luar negeri dilaksanakan oleh Tim Ahli Cagar Budaya tingkat nasional.

Warisan budaya bersifat kebendaan yang sudah ditetapkan menjadi cagar budaya akan dicatat di dalamdaftar Register Nasional Cagar Budaya oleh tim pendaftaran. Register Nasional Cagar Budaya adalah daftar resmi kekayaan budaya bangsa berupa cagar budaya yang berada di dalam dan di luar negeri.<sup>20</sup> Penyelenggaraan Ragister Nasional Cagar Budaya ini menjadi tanggung jawab Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali kota sesuai dengan kewenangan. Setelah objek yang diduga cagar budaya sudah ditetapkan serta dimasukan kedalam daftar Register Nasional Cagar Budaya, Tim Ahli Cagar Budaya memiliki wewenang untuk memberikan

Tim Ahli Cagar Budaya memiliki wewenang untuk memberikan rekomendasi penghapusan status, perubahan, dan/atau pemeringkatan cagar budaya berdasarkan kajian.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat melakukan pemeringkatan cagar budaya berdasarkan kepentingannya sesuai dengan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya. Setiap peringkat cagar budaya ditentukan dan disesuaikan oleh nilai-nilai yang dimiliki oleh cagar budaya tersebut. Semakin luas nilainya bagi masyarakat maka akan semakin tinggi pula peringkatnya. Namun dapat terlihat kesamaan dari setiap peringkat adalah memiliki jumlah yang sedikit, unik, langka dan terancam. Oleh karena itu, berharganya nilai yang dimiliki cagar budaya serta terancamnya cagar budaya membuat cagar budaya harus dilestarikan.

### 3. Pelestarian Cagar Budaya

Pelestarian cagar budaya merupakan upaya untuk menjaga dan melindungi eksistensi atau keberadaan berbagai macam benda cagar budaya agar tidak punah.<sup>21</sup> Pasal 3 UU tentang Cagar Budaya menjelaskan tujuan dari pelestarian Cagar Budaya yaitu:<sup>22</sup>

1. melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia;
2. meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya;
3. memperkuat kepribadian bangsa;
4. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
5. mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

<sup>19</sup> Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya.

<sup>20</sup> Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya.

<sup>21</sup> Danu Eko Agustinova, *Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi*, ISTORIA: Jurnal Pendidikan dan Sejarah, Vol.18 No.2, September 2022, hal. 61.

<sup>22</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.



Berdasarkan tujuan pelestarian tersebut, dapat terlihat bagaimana cagar budaya harus dilestarikan tidak hanya karena nilai-nilai yang dimiliki, namun juga memiliki fungsi lain secara kenegaraan, sosial, dan ekonomi. Ruang lingkup pelestarian cagar budaya meliputi perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, cagar budaya di darat dan di air.<sup>23</sup> Berdasarkan pernyataan tersebut pelestarian cagar budaya dapat dilakukan dengan melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya yang ada di darat maupun di air.

Pelindungan adalah upaya mencegah dan menanggulangi dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan.<sup>24</sup> Semua pihak masyarakat maupun pemerintahan dapat berperan dalam usaha perlindungan cagar budaya sesuai dengan cara-cara perlindungan di atas. Bantuan berupa insentif akan diberikan kepada masyarakat yang turut serta dalam melakukan perlindungan. Insentif berupa pengurangan pajak bumi dan bangunan dan/atau pajak penghasilan akan diberikan oleh pemerintah/atau pemerintah daerah kepada pemilik cagar budaya yang telah melakukan perlindungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengembangan adalah peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi cagar budaya. Berbeda dengan perlindungan, pihak-pihak yang ingin melakukan pengembangan cagar budaya harus memiliki izin dari pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau yang menguasai cagar

budaya tersebut. Selain itu, setiap kegiatan pengembangan harus disertai pendokumentasian terutama jika kegiatan tersebut menyebabkan terjadinya perubahan keaslian.

Pemanfaatan dalam pelestarian cagar budaya adalah pendayagunaan cagar budaya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dengan tetap mempertahankan kelestarian cagar budaya. Pemanfaatan cagar budaya dapat dilakukan untuk tujuan rekreatif, edukatif, apresiatif, dan/atau religi. Pemanfaatan dapat dilakukan oleh siapapun dengan izin pemerintah, pemerintah daerah dan/atau penguasa Cagar Budaya tersebut. Perizinan yang diberikan oleh pemerintah atau pemerintah daerah disesuaikan dengan kewenangan peringkat dari cagar budaya tersebut. Kegiatan pemanfaatan tersebut kemudian dapat difasilitasi oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

Kegiatan pelestarian cagar budaya harus dilaksanakan atau dikoordinasikan oleh Tenaga Ahli pelestarian dengan memperhatikan etika pelestarian. Tenaga Ahli Pelestarian adalah orang yang karena kompetensi keahlian khususnya dan/atau memiliki sertifikat di bidang perlindungan, pengembangan, atau pemanfaatan cagar budaya.<sup>25</sup> perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya yang disebutkan di atas harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas pelestarian cagar budaya yang sudah ditentukan dalam undang-undang, asas-asas tersebut adalah:<sup>26</sup>

- a. Pancasila;
- b. Bhinneka Tunggal Ika;

<sup>23</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>24</sup> Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>25</sup> Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>26</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

- c. kenusantaraan;
- d. keadilan;
- e. ketertiban dan kepastian hukum;
- f. kemanfaatan;
- g. keberlanjutan;
- h. partisipasi; dan
- i. transparansi dan akuntabilitas

Berdasarkan asas, tujuan, serta ruang lingkup pelestarian cagar budaya di atas, dapat disimpulkan bahwa pelestarian adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan cagar budaya dan nilainya. Asas kepastian hukum dalam pelestarian cagar budaya menunjukkan bahwa dibutuhkan sebuah dasar-dasar hukum yang baik dan jelas dalam pelaksanaan pelestarian cagar budaya. Negara memiliki kewenangan tertinggi dalam menyelenggarakan pengaturan perbuatan hukum berkenaan dengan pelestarian Cagar Budaya yang harus dilaksanakan dengan adil, dan transparan.

#### 4. Efektivitas Hukum

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.<sup>27</sup> Soerjono Soekanto mengungkapkan bahwa teori efektivitas hukum sebagai kaidah atau patokan mengenai sikap, tindakan atau perilaku yang sesuai atau tidak. Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila suatu kaidah hukum tersebut berhasil atau tidak di dalam mencapai tujuannya. Hal itu dapat

diketahui dari pengaruh hukum tersebut berhasil atau tidak mengatur tindakan atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya.<sup>28</sup> Efektivitas hukum sejatinya menegaskan bahwa setiap aturan hukum memiliki, cita-cita, harapan, dan kerangka teleologis yang diharapkan bukan hanya bersifat mengatur masyarakat, tetapi juga untuk menuntun masyarakat mencapai kehidupan yang lebih baik dalam bingkai subsistem kemasyarakatan.<sup>29</sup>

Kesadaran hukum merupakan salah satu objek kajian yang penting bagi efektivitas suatu undang-undang. Hukum harus sesuai dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Hukum tersebut harus mengikuti kehendak dari masyarakat dan hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan perasaan hukum manusia.<sup>30</sup> Efektivitas hukum penetapan cagar budaya dapat dilihat dari pelaksanaan pengaturan UU tentang Cagar Budaya sudah berjalan dengan sesuai atau belum dan pelaksanaan pengaturan tersebut dapat memberikan manfaat bagi masyarakat sebagai upaya terwujudnya kesejahteraan umum.

#### B. Analisis Dampak Hukum Penetapan Cagar Budaya

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, dampak adalah pengaruh kuat yang mendatangkan akibat baik negatif maupun positif. Dampak hukum memiliki makna bahwa hukum atau aturan memiliki akibat yang melekat terhadap objek yang diatur

<sup>27</sup> Galih Orlando, *Efektivitas Hukum dan Fungsi Hukum di Indonesia*, Tarbiyah Bil Qalam: Jurnal Pendidikan, Agama, dan Sains, Vol. VI Edisi 1, Januari-Juni 2022, hal.50.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008, hal. 8.

<sup>29</sup> Harris Y.P. Sibuea, *Penegakan Hukum Pengaturan Minuman Beralkohol*, Negara Hukum, Vol. 7 No. 1, Juni 2016, hal. 127–143.

<sup>30</sup> Beni Ahmad Saebani, *Sosiologi Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2007, hal. 197.

atau subjek pelaksana aturan tersebut. Dampak hukum penetapan cagar budaya yaitu berupa pemberian kepastian hukum, baik bagi cagar budaya maupun bagi masyarakat. Penetapan adalah pemberian status Cagar Budaya terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, atau satuan ruang geografis yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya. Pemberian status dimaknai sebagai bentuk tindakan hukum untuk memberikan suatu kepastian hukum.

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis.<sup>31</sup> keberadaan kepastian hukum dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan.<sup>32</sup> Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.

Kepastian hukum suatu objek budaya/ objek yang diduga cagar budaya menjadi jelas apabila statusnya sudah ditetapkan dan berubah menjadi cagar budaya. Selama objek yang diduga cagar budaya belum ditetapkan, maka keberadaannya belum dianggap sah di mata hukum.

Upaya pelestarian baru dapat dilakukan bagi objek budaya yang telah memiliki status sebagai cagar budaya. Walaupun suatu benda memiliki nilai penting, nilai jual tinggi, dan estetika, namun jika belum memenuhi syarat sebagai cagar budaya maka benda tersebut tidak dapat ditetapkan sehingga tidak dapat dilakukan perlindungan hukum terhadap benda tersebut.

Selain perlindungan hukum terhadap objek berupa pelestarian, dengan adanya penetapan cagar budaya berdampak pada kepemilikan dan pengelolaannya. objek yang diduga cagar budaya yang telah ditetapkan sebagai cagar budaya akan diberikan status kepemilikan yang jelas. Setiap orang dapat memiliki cagar budaya namun harus dibuktikan dengan sah. Sahnya status kepemilikan ini hanya didapat setelah melalui proses penetapan cagar budaya. Dengan adanya status kepemilikan, pemilik dapat melaksanakan pelestarian maupun pengelolaan cagar budaya sesuai dengan ketentuan UU tentang Cagar Budaya.

### **C. Analisis Efektivitas Pengaturan Penetapan Cagar Budaya Berdasarkan UU tentang Cagar Budaya**

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, efektivitas hukum terwujud dari suatu kaidah hukum tersebut berhasil atau tidak dalam mencapai tujuannya. Selain untuk mencapai tujuan, tolak ukur efektivitas juga dapat dilihat dari dapat atau tidaknya aturan tersebut dilaksanakan dikaitkan dengan dampak yang timbul akibat dari pelaksanaan aturan. Proses Penetapan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya beserta turunannya dimulai sejak

<sup>31</sup> Siti Halilah dan Mhd Fakhurrahman Arif, *Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli*, Siyash: Jurnal Hukum Tata Negara, Volume 4 II, Desember 2021, hal 60.

<sup>32</sup> Mario Juliano, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Jurnal Crepido, Volume 01 Nomor 01, Juli 2019, hal.14.

dilakukan pendaftaran objek budaya/warisan budaya/ objek yang diduga cagar budaya hingga ditetapkan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya. Analisis efektivitas setiap tahap proses penetapan cagar budaya adalah sebagai berikut:

## 1. Pendaftaran

Pendaftaran adalah upaya pencatatan benda, bangunan, struktur, lokasi, dan/atau satuan ruang geografis untuk diusulkan sebagai cagar budaya kepada pemerintah kabupaten/kota atau perwakilan Indonesia di luar negeri dan selanjutnya dimasukkan dalam Register Nasional Cagar Budaya.<sup>33</sup> Dalam Pasal 29 UU tentang Cagar Budaya diamanatkan bahwa pendaftaran cagar budaya didasarkan atas kepemilikan atau yang menguasai cagar budaya. Setiap orang wajib mendaftarkan cagar budaya milik atau yang dikuasainya sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota mendaftarkan cagar budaya yang dikuasai oleh Negara atau yang tidak diketahui kepemilikannya. Namun dalam Pasal 29 ayat (2) diamanatkan bahwa setiap orang dapat berpartisipasi dalam melakukan pendaftaran meskipun tidak memiliki atau menguasainya. Ayat ini menimbulkan pertanyaan karena jika setiap orang dapat melakukan pendaftaran cagar budaya yang tidak dimiliki dan/atau dikuasainya, maka akan terjadi kemungkinan benda-benda budaya/ objek yang diduga cagar budaya yang ditetapkan sebagai cagar budaya tanpa persetujuan pemiliknya.

Cagar budaya terdiri dari 5 (lima) kriteria, yaitu benda cagar budaya, struktur cagar budaya, bangunan cagar budaya, situs

cagar budaya, dan kawasan cagar budaya. Bangunan cagar budaya sangat rentan mengalami masalah ini, karena bangunan adalah objek yang umum untuk berganti kepemilikan. Pergantian kepemilikan ini terkadang mengakibatkan luputnya status cagar budaya pada bangunan tersebut. Namun aturan pelaksana UU tentang Cagar Budaya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya (PP No.1 Tahun 2022) menguraikan pasal tersebut dengan makna yang sedikit berbeda. Dalam PP No.1 Tahun 2022 tidak menjabarkan Pasal 29 ayat (2) UU tentang Cagar Budaya. PP No.1 Tahun 2022 menyebutkan bahwa setiap orang yang memiliki dan/atau menguasai objek yang diduga cagar budaya dapat memberikan kuasa kepada pihak lain untuk melakukan pendaftaran. Selain itu, pendaftaran objek yang diduga cagar budaya yang dikuasai oleh Negara atau yang tidak diketahui kepemilikannya tidak hanya dilakukan oleh Bupati/Walikota, namun juga dilakukan oleh Menteri dan Gubernur. Walaupun demikian, dalam UU tentang Cagar Budaya maupun aturan pelaksanaannya tidak diamanatkan secara jelas terkait izin pemilik dan/atau yang menguasai saat melakukan pendaftaran, namun dapat dimaknai secara tersirat.

Namun, hal ini bertentangan dengan hak setiap orang atas objek yang dimilikinya. Setiap orang memiliki hak untuk memilih akan mendaftarkan objek tersebut atau tidak, karena konsep cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya adalah dapat dimiliki oleh setiap orang, bukan dimiliki dan/atau dikuasai oleh Negara.

<sup>33</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

## 2. Pengkajian

Pengkajian adalah salah satu tahapan proses penetapan cagar budaya yang dilakukan setelah pendaftaran, bertujuan melakukan identifikasi dan klasifikasi terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, dan satuan ruang geografis yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai Cagar Budaya. Pengkajian dilakukan oleh Tim Ahli Cagar Budaya. Tim Ahli Cagar Budaya adalah kelompok ahli pelestarian dari berbagai bidang ilmu yang memiliki sertifikat kompetensi untuk memberikan rekomendasi penetapan, pemeringkatan dan penghapusan Cagar Budaya.<sup>34</sup> Tim Ahli Cagar Budaya terdiri dari Tim Ahli Cagar Budaya Kabupaten/kota, Tim Ahli Cagar Budaya Provinsi, dan Tim Ahli Cagar Budaya Nasional yang tugas melakukan pengkajian sesuai dengan kewenangan administrasinya masing-masing. Kurangnya ketersediaan Tim Ahli Cagar Budaya menjadi salah satu penyebab pengkajian tidak dapat dilakukan secara maksimal.

Di dalam tahap penetapan cagar budaya, eksistensi Tim Ahli Cagar Budaya merupakan komponen yang perlu dioptimalkan. Hal ini merupakan akibat dari adanya keterbatasan anggaran di Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membiayai aktivitas Tim Ahli Cagar Budaya. Tim Ahli Cagar Budaya berperan untuk merekomendasikan penetapan objek sebagai Cagar Budaya kepada Bupati/Walikota, sehingga dapat dikatakan bahwa tanpa keberadaan Tim Ahli Cagar Budaya di Kabupaten/Kota maka Bupati/Walikota tidak dapat menetapkan suatu objek sebagai Cagar

Budaya.<sup>35</sup> Dampaknya tentu saja Kabupaten/Kota tidak dapat melestarikan cagar budaya di daerahnya karena belum adanya objek yang ditetapkan sebagai Cagar Budaya. Penetapan cagar budaya yang sudah berjalan selama ini belum berjalan maksimal karena dari 548 Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia baru 39 Pemerintah Daerah yang telah membentuk Tim Ahli Cagar Budaya, dan baru 33 (tiga puluh tiga) Pemerintah Daerah yang telah mengirimkan Tim Ahli Cagar Budaya untuk mengikuti assesment sertifikasi Tim Ahli Cagar Budaya.<sup>36</sup>

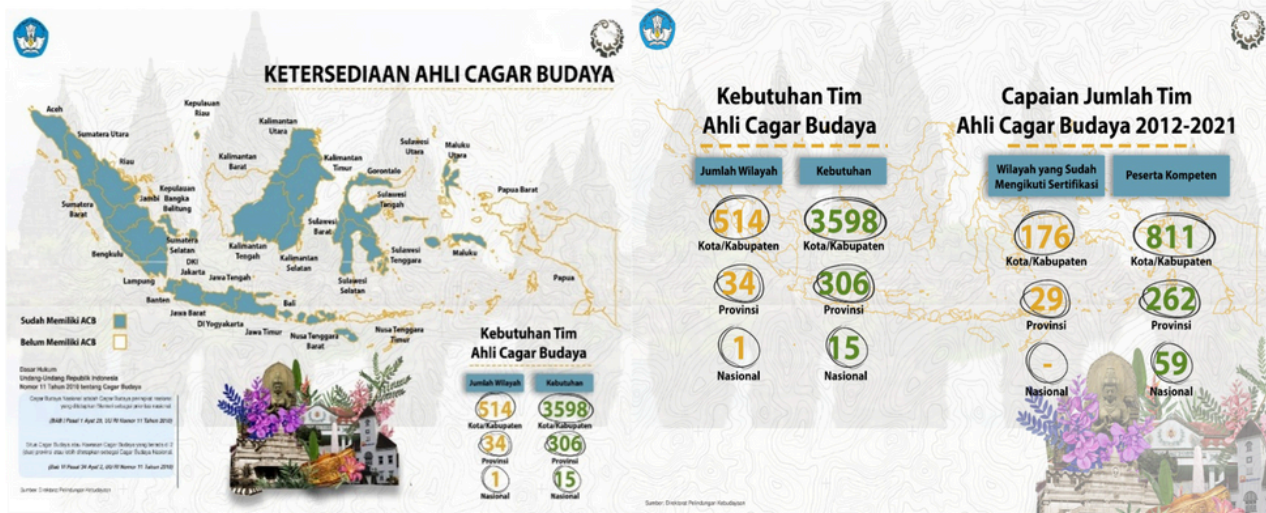
Pengaruh pelaksanaan sertifikasi kompetensi Tim Ahli Cagar Budaya berbanding lurus dengan pencapaian perkembangan Tim Ahli Cagar Budaya di seluruh Indonesia selama 10 tahun terakhir, mulai dari tahun 2012-2022. Di tingkat Kabupaten/Kota terdapat 176 wilayah yang sudah mengikuti sertifikasi Tim Ahli Cagar Budaya, sedangkan jumlah Tim Ahli Cagar Budaya yang sudah mengikuti sertifikasi dan dinyatakan telah kompeten sebanyak 811 orang Tim Ahli Cagar Budaya. Di tingkat Provinsi, dari 34 Provinsi tersisa 5 Provinsi yang belum mengikuti sertifikasi dan jumlah Tim Ahli Cagar Budaya yang telah tersertifikasi dan kompeten sebanyak 262 orang Tim Ahli Cagar Budaya. Di tingkat nasional tersedia 59 orang Tim Ahli Cagar Budaya Nasional yang telah tersertifikasi dan lulus kompetensi. Jadi dari semua tingkatan, jumlah keseluruhan Tim Ahli Cagar Budaya yang telah tersertifikasi dan memiliki kompetensi sebanyak 1.132 orang.

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>35</sup> Yosua Adrian Pasaribu, *Permasalahan Pendaftaran dan Penetapan Cagar Budaya di Tingkat Pemerintah Daerah; Kinerja Program Pendukung Pendaftaran dan Penetapan Cagar Budaya Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman Hingga September 2016*, Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur, Vol. 10 No. 1, Juni 2016, hal.66.

<sup>36</sup> *Ibid.*





Sumber: Lampiran 1 Permendikbudristek Nomor 36 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya<sup>18</sup>

Kurangnya Tim Ahli Cagar Budaya untuk melakukan pelestarian cagar budaya dapat di atasi melalui program pendidikan dan uji kompetensi untuk memenuhi kualifikasi tingkat kemampuan tertentu. Kompetensi itu mencakup pengetahuan, keterampilan dan sikap yang harus dipenuhi oleh setiap orang yang memenuhi kriteria kompetensi sebagai Tim Ahli Cagar Budaya. Mengingat pentingnya peran dan fungsi Tim Ahli Cagar Budaya, maka wajar apabila seorang Tim Ahli Cagar Budaya harus memiliki sertifikasi kompetensi tertentu yang diatur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Tidak hanya keterbatasan jumlah Tim Ahli Cagar Budaya yang menjadi masalah, tetapi juga belum optimalnya sertifikasi kompetensi Tim Ahli Cagar Budaya. Beberapa penyebab belum optimalnya sertifikasi kompetensi bagi Tim Ahli Cagar Budaya, antara lain:

- 1) Biaya untuk mengikuti sertifikasi yang cenderung tinggi. Apabila perorangan yang tidak dibiayai oleh instansi tertentu akan mengalami kesulitan mengikuti pendidikan dan uji kompetensi sertifikasi;

- 2) Kriteria untuk mengikuti sertifikasi terlalu ketat. Tidak semua calon Tim Ahli Cagar Budaya berasal dari latar belakang budaya. Hal ini menyebabkan sulitnya calon Tim Ahli Cagar Budaya yang berasal dari bidang ilmu lain untuk mengikuti uji kompetensi sertifikasi, terlebih belum ada pembekalan materi sebelumnya;
- 3) Kurangnya minat calon Tim Ahli Cagar Budaya untuk mengikuti uji kompetensi sertifikasi. Faktor penyebab ini biasanya dipicu dari dua faktor penyebab yang telah dijelaskan; dan
- 4) Pendukungan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota yang masih belum optimal terhadap ketersediaan Tim Ahli Cagar Budaya yang kompeten. Tim Ahli Cagar Budaya yang sudah memiliki sertifikat kompetensi tidak diberdayakan menjadi Tim Ahli Cagar Budaya oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini mengakibatkan ada beberapa anggota Tim Ahli Cagar Budaya di suatu Kabupaten/Kota masuk ke dalam Surat Keputusan Tim Ahli Cagar Budaya daerah Kabupaten/Kota

lainnya. Di sisi lain, perorangan yang sudah mendapatkan Surat Keputusan sebagai Tim Ahli Cagar Budaya dari Pemerintah Kabupaten/Kota, tetapi belum memiliki sertifikat kompetensi. Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki anggaran untuk mengikutsertakan Tim Ahli Cagar Budaya tersebut di dalam pendidikan dan uji kompetensi.

Selain kurangnya ketersediaan Tim Ahli Cagar Budaya, kurangnya efektivitas proses pengkajian karena belum adanya produk hukum terkait pedoman tata kerja Tim Ahli Cagar Budaya yang berlaku secara seragam dan mengikat baik bagi Tim Ahli Cagar Budaya Kabupaten/Kota, Tim Ahli Cagar Budaya Provinsi, maupun Tim Ahli Cagar Budaya Nasional. UU tentang Cagar Budaya dan aturan pelaksanaannya tidak mengatur secara rinci terkait tolak ukur kajian yang dilakukan oleh Tim Ahli Cagar Budaya, sehingga masih terdapat ketidakseragaman dalam pelaksanaannya. Contoh ketidakseragaman pelaksanaan kerja Tim Ahli Cagar Budaya adalah format naskah kajian yang tidak sama, ketidaksesuaian nomenklatur identitas, deskripsi cagar budaya di naskah kajian, Surat Keputusan penetapan cagar budaya.

Nilai penting dalam definisi cagar budaya merupakan sesuatu yang abstrak dan subjektif jika tidak diberikan batasan-batasan tolak ukurnya. Tim Ahli Cagar Budaya memiliki tugas untuk membatasi hal tersebut. Prosedur dan tata cara penyusunan rekomendasi dari Tim Ahli Cagar Budaya menjadi suatu hal penting di dalam proses penetapan cagar budaya. Hal inilah yang membuat peran dan tugas Tim Ahli Cagar Budaya sangat krusial di

dalam penetapan cagar budaya.

### 3. Penetapan

Penetapan merupakan proses terakhir dari penetapan cagar budaya. Penetapan adalah pemberian status yang dilakukan setelah proses pengkajian objek menyatakan bahwa objek tersebut adalah cagar budaya. Bupati/Walikota memiliki kewenangan untuk menetapkan objek yang diduga cagar budaya menjadi cagar budaya sesuai dengan kewenangan wilayah administratifnya. Selain Bupati/Walikota, kewenangan penetapan cagar budaya juga dimiliki oleh:

- 1) Gubernur, untuk menetapkan Situs Cagar Budaya atau Kawasan Cagar Budaya yang berada di 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih; dan
- 2) Menteri, untuk Situs Cagar Budaya atau Kawasan Cagar Budaya yang berada di 2 (dua) provinsi atau lebih.

Selain itu, Menteri atau Gubernur juga dapat menetapkan Cagar budaya kriteria arti khusus. Cagar budaya arti khusus adalah objek yang memiliki arti khusus bagi masyarakat atau bangsa Indonesia namun tidak memenuhi syarat sebagai cagar budaya.

Kewenangan penetapan oleh Gubernur dan Menteri yang dibagi berdasarkan wilayah administratif terbatas pada situs dan kawasan ini menjadi kurang efektif jika dihadapkan dengan kondisi perkembangan saat ini. Karena tidak mencakup kemungkinan penetapan bangunan atau struktur yang berada di 2 (dua) kabupaten/kota atau yang berada di 2 (dua) provinsi.

UU tentang Cagar Budaya mengatur tahapan pelestarian cagar budaya yang

terdiri dari perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pengelolaan. Penetapan cagar budaya merupakan status hukum yang diberikan untuk dapat melakukan pelestarian cagar budaya. Setelah dilakukan penetapan, maka pemilik maupun negara diberikan hal terhadap pemanfaatan dan pengelolaan atas cagar budaya tersebut. Namun, belum diatur terkait insentif atas penetapan cagar budaya tersebut. Dalam UU tentang Cagar Budaya, insentif baru dapat diberikan setelah pemilik melakukan perlindungan terhadap cagar budaya. Namun insentif atas penetapan cagar budaya belum diatur.

#### 4. Pencatatan

Setelah sebuah objek yang diduga cagar budaya mendapatkan status berupa penetapan sebagai Cagar Budaya, maka tahapan selanjutnya yang dapat dilakukan yaitu mencatatkan penetapan tersebut ke dalam sistem Registrasi Nasional. Register Nasional Cagar Budaya adalah daftar resmi kekayaan budaya bangsa berupa Cagar Budaya yang berada di dalam dan di luar negeri.<sup>37</sup> Adanya Register Nasional Cagar Budaya sangat diperlukan untuk mengetahui jumlah, jenis, dan persebarannya. Berdasarkan data tersebut, maka Cagar Budaya yang terdaftar dapat diselamatkan dan mendapatkan perlindungan hukum sesuai ketentuan maupun peraturan perundang-undangan berlaku.<sup>38</sup> Sesuai dengan ketentuan Pasal 30 UU tentang Cagar Budaya yang mengatur mengenai Pemerintah harus membentuk sistem Registrasi Nasional. Benda, bangunan,

struktur, lokasi, dan satuan ruang georgafis yang telah ditetapkan sebagai Cagar Budaya harus dicatat dalam Registrasi Nasional Cagar Budaya.

Setelah sebuah objek yang diduga cagar budaya mendapatkan status berupa penetapan sebagai cagar budaya, penetapan ini menjadi titik awal yang mengikat dan akan diperlakukan sesuai dengan ketentuan UU tentang Cagar Budaya. Sehingga upaya pelestarian telah dapat dilakukan yang dalam pelaksanaannya harus dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

UU tentang Cagar Budaya mengatur tahapan pelestarian cagar budaya yang terdiri dari perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pengelolaan. Penetapan cagar budaya merupakan status hukum yang diberikan untuk dapat melakukan pelestarian cagar budaya. Setelah dilakukan penetapan, maka pemilik maupun negara diberikan hak atas pemanfaatan dan pengelolaan atas cagar budaya tersebut. Walaupun sudah ada pemberian hak atas pemanfaatan, namun UU tentang Cagar Budaya belum mengatur terkait pemberian insentif atas penetapan cagar budaya tersebut. Dalam UU tentang Cagar Budaya, insentif baru dapat diberikan setelah pemilik melakukan perlindungan terhadap cagar budaya, bukan sejak ditetapkannya suatu objek sebagai cagar budaya. Sedangkan jika merujuk batasan perlindungan dalam UU tentang Cagar Budaya, maka dikatakan telah melakukan perlindungan terdiri dari beberapa kegiatan.

Adapun insentif yang didapat oleh pemilik/yang menguasai cagar budaya tersebut berupa, fasilitas bidang

<sup>37</sup> Yosua Adrian Pasaribu, *Strategi Percepatan Penyusunan Register Nasional Cagar Budaya*, Kundungga: Buletin Pelestarian Cagar Budaya, Volume 6, 2017, hal.2.

<sup>38</sup> Michellin Ferensia Tahiru, dkk, *Perlindungan cagar Budaya Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022*, Lex Privatum, Vol.12 No.1, Juli 2023, hal.2.

perpajakan, advokasi dan juga perbantuan. Selain mendapatkan insentif, pemilik/yang mengasai cagar budaya juga dapat memperoleh bantuan pemerintah berupa bantuan pada saat melakukan pemugaran dan pemeliharaan.

Sebagai dampak dari penetapan cagar budaya menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pelestarian dan Register Nasional Cagar Budaya, pemerintah dan pemerintah daerah juga harus memberikan kompensasi. Kompensasi tersebut dilakukan kepada setiap orang yang telah melakukan perlindungan terhadap cagar budaya yang dimilikinya, dan kepada setiap orang yang telah menemukan cagar budaya.

Penetapan cagar budaya ini berdampak pada penganggaran atau pendanaan pelaksanaan pelestarian cagar budaya. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pelestarian dan Register Nasional Cagar Budaya pasal 159 menyatakan bahwa pendanaan pelestarian cagar budaya dan/atau objek yang diduga cagar budaya menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Penetapan peringkat cagar budaya juga memberikan dampak terhadap penganggaran pendanaan pelestarian cagar budaya. Pemerintah pusat harus menyiapkan anggaran terhadap cagar budaya yang sudah ditetapkan sebagai cagar budaya peringkat nasional, gubernur terhadap cagar budaya peringkat provinsi dan bupati/walikota terhadap cagar budaya peringkat kabupaten/kota.

Namun sampai saat ini aturan teknis yang merupakan aturan pelaksanaan pemberian insentif, kompensasi dan pemberian bantuan pemugaran dan pemeliharaan berupa peraturan menteri belum ada sebagai pelaksanaan amanat PP No.1 Tahun 2022. Meskipun di beberapa daerah telah membuat peraturan daerah tentang pelaksanaan pemberian insentif dan kompensasi cagar budaya ini, contohnya adalah Kabupaten Wonosobo telah menerbitkan Peraturan Bupati Wonosobo Nomor 62 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemeliharaan, Pemberian Kompensasi Dan Insentif, Dan Pemberian Penghargaan Pelestarian Cagar Budaya Di Kabupaten Wonosobo.

Sejatinya saat dilakukannya penetapan cagar budaya, telah mengurangi hak individu setiap orang atas kepemilikannya. Karena setelah ditetapkan menjadi cagar budaya, maka objek tersebut terikat pengaturan pelestarian cagar budaya sesuai ketentuan UU tentang Cagar Budaya.

### **III. Penutup**

#### **A. Simpulan**

Hasil pembahasan dari penulisan ini menyimpulkan bahwa:

1. Proses penetapan cagar budaya memiliki dampak hukum terhadap cagar budaya itu sendiri maupun terhadap masyarakat. Dampak hukum penetapan terhadap cagar budaya yaitu adanya kepastian hukum terhadap objek budaya sehingga dapat berlaku perlindungan dan pelestarian objek sebagai cagar budaya berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang tentang Cagar Budaya.



2. Undang-Undang tentang Cagar Budaya telah mengatur alur proses penetapan objek yang diduga cagar budaya menjadi cagar budaya. Efektivitas hukum adalah terwujudnya kesesuaian antara tujuan pengaturan dan implementasi aturan tersebut. Proses penetapan cagar budaya dimulai sejak pendaftaran objek yang diduga cagar budaya, dilanjutkan dengan pengkajian oleh Tim Ahli Cagar Budaya, yang kemudian rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya dijadikan dasar penetapan cagar budaya yang dilakukan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Analisis dilakukan pada setiap proses tahapan penetapan cagar budaya untuk melihat efektivitas pengaturan penetapan cagar budaya berdasarkan UU tentang Cagar Budaya.

## B. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut, maka perlu dipertimbangkan perubahan substansi UU tentang Cagar Budaya, khususnya pada pengaturan definisi cagar budaya itu sendiri, dimana cagar budaya adalah warisan budaya yang melalui proses penetapan. Selain itu, perlu adanya penyesuaian juga terkait pengaturan penetapan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan kendala-kendala dalam pelaksanaannya selama ini. Perlu juga dilakukan penyusunan peraturan pelaksana atau produk hukum lainnya yang dapat mendukung pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya khususnya mengenai penetapan cagar budaya.

## Daftar Pusaka

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya.
- Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya.

### Buku

- Koentjaraningrat. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru, 1985.
- Nasir, Mohammad. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalian Indonesia, 1999.
- Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya, 2014.
- Saebani, Beni Ahmad. *Sosiologi Hukum*. Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Susanti, Dyah Ochtorina dan Efendi, A'an. *Penelitian Hukum (Legal Research) 2nd ed*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- UNESCO, *Basic Text of the 2003 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, Paris: UNESCO, 2022.



## Jurnal

- Agustinova, Danu Eko. *Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi*. ISTORIA: Jurnal Pendidikan dan Sejarah, Vol.18 No.2, September 2022.
- Halilah, Siti dan Arif, Mhd Fakhurrahman. *Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli*. Siyasa: Jurnal Hukum Tata Negara, Volume 4 II, Desember 2021.
- Sibuea, Harris Y.P. *Penegakan Hukum Pengaturan Minuman Beralkohol*. Negara Hukum, Vol. 7 No. 1, Juni 2016.
- Juliano, Mario. *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*. Jurnal Crepido, Volume 01 Nomor 01, Juli 2019.
- Orlando, Galih. *Efektivitas Hukum dan Fungsi Hukum di Indonesia*. Tarbiyah Bil Qalam: Jurnal Pendidikan, Agama, dan Sains, Vol. VI Edisi 1, Januari-Juni 2022.
- Pasaribu, Yosua Adrian. *Permasalahan Pendaftaran dan Penetapan Cagar Budaya di Tingkat Pemerintah Daerah; Kinerja Program Pendukung Pendaftaran dan Penetapan Cagar Budaya Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman Hingga September 2016*. Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur, Volume 10 Nomor 1, Juni 2016.
- Pasaribu, Yosua Adrian. *Strategi Percepatan Penyusunan Register Nasional Cagar Budaya*. Kundungga: Buletin Pelestarian Cagar Budaya, Volume 6, 2017.
- Tahiru, Michellin Ferensia, dkk. *Perlindungan cagar Budaya Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022*. Lex Privatum, Vol.12 No.1, Juli 2023.

## Laman

- Direktorat Pelindungan Kebudayaan, *Prosedur dan Tata Kerja Tim Ahli Cagar Budaya*. Dimuat dalam <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/dpk/prosedur-dan-tata-cara-kerja-tim-ahli-cagar-budaya/>. Diakses tanggal 15 November 2022.



## **Tindak lanjut pembentukan Undang-Undang terhadap Putusan *Limited Constitutional* dari Mahkamah Konstitusi**

*The Follow-Up on Law-Making Toward the Limited Constitutional Decision from the Constitutional Court*

**Ihsan Badruni Nasution**

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

### **Abstrak**

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang menunda pemberlakuan putusan (*limited constitutional*) bertujuan untuk memberi transisi terhadap undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 agar tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai waktu tertentu. Model putusan ini memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk segera melakukan perubahan undang-undang sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui dasar dan tujuan Mahkamah Konstitusi menentukan tenggang waktu konstiusionalitas undang-undang serta bagaimana pembentuk undang-undang menindaklanjuti putusan tersebut. Dengan menggunakan metode yuridis normatif melalui studi kepustakaan, tulisan ini menyimpulkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang sebagian besar telah melakukan tindak lanjut perubahan undang-undang sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan. Namun, terdapat satu putusan yang ditindaklanjuti tidak sesuai dengan tenggang waktunya, yaitu putusan Nomor 15/PUU-XV/2017 yang memerintahkan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu, putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang tidak menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang secara tegas juga mengakibatkan pembentuk undang-undang menunda dan tidak segera merespon putusan tersebut. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum dan substansi putusan Mahkamah Konstitusi dapat dilaksanakan dengan baik, maka perlu pengaturan yang tegas mengenai inisiator awal pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam daftar kumulatif terbuka Program Legislasi Nasional (Prolegnas), mekanisme pembahasan RUU, dan limitasi jangka waktu pembahasan RUU.

**Kata Kunci:** Putusan Mahkamah Konstitusi, pembentukan undang-undang, konstiusionalitas

### **Abstract**

*The limited constitutional decision of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia aims to provide a transition for laws that are contrary to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and still have binding force until the specified deadline. This decision ordered the legislators to immediately amend the law following the deadline set by the Constitutional Court. This study aims to understand the basis and intent of the Constitutional Court in deciding limited constitutional decisions as well as legislators responses to implement the decisions of the Constitutional Court. Using the normative juridical method through a literature review, this study found that the House of Representatives of the Republic of Indonesia and the President as*

*legislators have primarily amended laws following the deadline. However, there was a decision that was not implemented within the deadline, namely Constitutional Court decision Number 15/PUU-XV/2017 that ordered amendment Law Number 28 of 2009 concerning Regional Taxes and Regional Retribution. Then, decision number 97/PUU-XI/2013, which did not stipulate a deadline for amending the laws explicitly, caused legislators to delay and not immediately amend the law. Therefore, to ensure legal certainty and the Constitutional Court's decision can be appropriately implemented, it is necessary to strictly regulate the initiator of the bill by proposing the bill in the open cumulative list in the National Legislation Program (Prolegnas), the mechanism of discussion of the bill, and the limitation of discussion period of the bill.*

**Keywords:** *Constitutional Court decision, law making process, constitutionality*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah mengubah desain ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan desain ketatanegaraan tersebut adalah terbentuknya Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman atau peradilan konstitusi yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>1</sup> Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Pengujian undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi merupakan wujud dari prinsip atau asas konstiusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun

1945.<sup>2</sup> Dengan kata lain, kekuasaan legislatif membuat undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang tertinggi dan terbatas untuk melaksanakan hak uji terhadap kekuasaan legislatif. Dikatakan terbatas karena Mahkamah Konstitusi tidak membuat peraturan baru, tetapi memberikan kesempatan kepada kekuasaan legislatif untuk memperbaiki atau menyempurnakan peraturan-peraturan yang dibuatnya.<sup>3</sup> Pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat juga dilihat sebagai bagian dari koreksi terhadap produk yang dihasilkan oleh DPR RI dan Presiden selaku pembentuk undang-undang.<sup>4</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU tentang Mahkamah Konsitusi) menyatakan bahwa "*Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno*

<sup>1</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hal. 141.

<sup>2</sup> Tanto Lailam, *Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No. 1, Maret 2014, hal. 20.

<sup>3</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hal. 189.

<sup>4</sup> Ronny SH Bako, dkk., *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, 2009, hal. 81.

terbuka untuk umum.” Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan pertama dan terakhir yang terhadap putusnya tidak dapat dilakukan upaya hukum.<sup>5</sup> Makna final juga dapat diartikan bahwa putusan yang diambil dapat menjadi solusi terhadap masalah konstitusi yang dihadapi, meskipun hanya bersifat sementara (*eenmalig*) yang kemudian akan diambil alih oleh pembuat undang-undang.<sup>6</sup>

Dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa model putusan dalam memutus perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Model putusan tersebut, yaitu: pertama, putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku (*legally null and void*); kedua, putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*); ketiga, putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*); keempat, putusan yang menunda pemberlakuan putusnya (*limited constitutional*); dan kelima, putusan yang merumuskan norma baru.<sup>7</sup>

Menurut Galang Asmara, terdapat dua model putusan Mahkamah Konstitusi jika ditinjau dari pelaksanaannya, yaitu: Pertama, model putusan yang implementasi yang bersifat langsung (*self executing*). Jenis putusan ini pada umumnya dapat dilakukan terhadap model putusan *legally null and void* dan model putusan yang merumuskan norma baru.

Kedua, model putusan yang tidak dapat secara langsung dilaksanakan (*non-self executing*). Jenis putusan ini tidak dapat langsung dilaksanakan karena harus melalui proses legislasi, baik dengan perubahan undang-undang maupun dengan pembentukan undang-undang baru. Berdasarkan dua model putusan ini maka putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan konstitusional bersyarat, inkonstitusional bersyarat, dan *limited constitutional* cenderung tidak dapat secara langsung dilaksanakan.<sup>8</sup>

Salah satu model putusan yang sering diperdebatkan yaitu putusan yang pemberlakuannya ditunda atau penangguhan konstitusionalitas (*limited constitutional*). Penundaan keberlakuan putusan Mahkamah Konstitusi telah melahirkan doktrin baru mengenai kekuatan hukum mengikat putusan Mahkamah Konstitusi. Padahal secara teoretis dan berdasarkan ketentuan Pasal 10 UU tentang Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi berkekuatan hukum mengikat (*in kracht van gewijsde*) sejak diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, serta tidak ada lagi upaya hukum lanjutan (*final and binding*).<sup>9</sup>

Dalam putusan *limited constitutional* tersebut, terdapat amar putusan yang memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan dan penyesuaian undang-

<sup>5</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hal. 213.

<sup>6</sup> Maruarar Siahaan, *Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 4, Desember 2020, hal. 735.

<sup>7</sup> Syukri Asyari dkk, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, Desember 2013, hal. 702.

<sup>8</sup> Galang Asmara, *Landasan Hukum Dan Konstitusi Dalam Memberikan Putusan*, dimuat dalam [https://pusdik.mkri.id/materi/materi\\_305\\_9.%20Materi%20Prof.%20Galang%20\(LANDASAN%20HUKUM%20DAN%20KONSITUSI%20DALAM%20MEMBERIKAN%20PUTUSAN\).pdf](https://pusdik.mkri.id/materi/materi_305_9.%20Materi%20Prof.%20Galang%20(LANDASAN%20HUKUM%20DAN%20KONSITUSI%20DALAM%20MEMBERIKAN%20PUTUSAN).pdf) diakses tanggal 24 Februari 2025

<sup>9</sup> Mahrus Ali dkk, *Tenggang Waktu Konstitusionalitas dan Kebersesuaian Undang-Undang dengan UUD 1945 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 4, Desember 2018, hal. 838.



undang untuk melakukan perubahan dan penyesuaian undang-undang. Pembentuk undang-undang dalam hal ini adalah DPR RI dan Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam model putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi juga memberikan tenggang waktu yang dianggap cukup kepada addressat putusan untuk menindaklanjuti putusannya, baik dengan mengubah dan/atau menghapus norma undang-undang maupun tanpa mengubah dan/atau menghapus normanya.

Terkait dengan model putusan *limited constitutional* tersebut, dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terdapat perbedaan penentuan tenggang waktu untuk mengubah undang-undang yang diperintahkan kepada pembentuk undang-undang. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi menentukan dengan angka tertentu yang bervariasi, yaitu antara 2 (dua) sampai dengan 3 (tiga) tahun serta terdapat juga putusan yang tidak menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang secara tegas.

Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi dapat memberikan kepastian hukum, namun penentuan tenggang waktu yang beragam untuk melakukan perubahan undang-undang dalam putusan Mahkamah Konstitusi perlu dikaji, khususnya terkait dasar dan tujuan Mahkamah Konstitusi menetapkan tenggang waktu tersebut, serta beberapa putusan *limited constitutional* lainnya yang tidak diberikan tenggang waktu perubahan secara tegas. Selain itu, perlu juga dikaji bagaimana *addressat* putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu DPR RI dan Presiden dalam menindaklanjuti putusan

Mahkamah Konstitusi tersebut melalui proses perubahan atau penggantian undang-undang.

## B. Permasalahan

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

1. Bagaimana pertimbangan Mahkamah Konstitusi menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang dalam putusan *limited constitutional*?
2. Bagaimana tindak lanjut dari pembentuk undang-undang untuk melaksanakan putusan *limited constitutional*?

## C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. pertimbangan Mahkamah Konstitusi menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang dalam putusan *limited constitutional*; dan
2. tindak lanjut dari pembentuk undang-undang untuk melaksanakan putusan *limited constitutional*.

## D. Metode Penulisan

Jenis metode penelitian yang akan digunakan dalam tulisan ini yaitu metode yuridis normatif, yakni dengan melakukan pengkajian dahulu terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait, putusan Mahkamah Konstitusi, dan berbagai literatur yang terkait dengan Mahkamah Konstitusi dan pembentukan undang-undang. Permasalahan dan analisa dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis, yakni memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai ragam penentuan tenggang waktu yang diberikan Mahkamah Konstitusi untuk



melakukan perubahan undang-undang dalam putusan *limited constitutional* serta bagaimana tindak lanjut dari pembentuk undang-undang atas putusan *limited constitutional* tersebut.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

#### 1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Kekuasaan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang merupakan konsekuensi dari konsepsi supremasi konstitusi yang dianut oleh Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Jutta Limbach menyebutkan ciri utama yang menandai prinsip supremasi Konstitusi, yaitu: pertama, adanya pembedaan norma hukum konstitusi dengan norma hukum lainnya; kedua, penguasa terikat dengan konstitusi; dan ketiga, adanya lembaga negara yang memiliki kewenangan pengujian konstitusionalitas dan tindakan hukum pemerintah.<sup>10</sup> Untuk menjaga prinsip supremasi hukum yang juga berbasis pada konstitusi inilah maka dikenal pranata *judicial review*.<sup>11</sup>

Keberadaan Mahkamah Konstitusi telah menciptakan pemisahan kekuasaan yang memungkinkan adanya proses saling mengawasi dan saling mengimbangi di

antara cabang-cabang kekuasaan negara (mekanisme *checks and balances*). Mekanisme *checks and balances* tersebut diimplementasikan melalui kewenangan yang disematkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang, yakni DPR RI dan Presiden terhadap UUD NRI Tahun 1945.<sup>12</sup>

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa RUU yang telah disetujui oleh DPR RI dan Presiden untuk menjadi undang-undang sejatinya tidak lagi bersifat final, tetapi dapat diuji materiil (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi. Undang-undang tersebut masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat tertentu yang merasa akan dirugikan jika undang-undang tersebut jadi dilaksanakan atau dinilai bahwa norma undang-undang tersebut bertentangan dengan norma hukum di atasnya.<sup>13</sup>

Pemberian wewenang menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi juga dinilai sesuai dengan paham konstitusionalisme. Salah satu nilai yang dianut dalam paham konstitusionalisme adalah adanya supremasi konstitusi.<sup>14</sup> Dalam hal ini, kewenangan *judicial review* Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk melindungi konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh pembentuk undang-undang.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Jutta Limbach dalam Diya Ul Akmal dan Dea Linta Arlianti, *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Implementasi Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Mulawarman Law Review, Vol. 7, No. 1, Juni 2022, hal. 57.

<sup>11</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020, hal. 97.

<sup>12</sup> Tohadi dan Dian Eka Prastiwi, *Rekonstruksi Hukum Dalam Mewujudkan Kepatuhan Pembentuk Undang-Undang Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Mekanisme Checks and Balances*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 11, No. 1, April 2022, Hal. 20.

<sup>13</sup> Taufiqurrohmah Syahuri, *Teori Konstitusi: Sejarah, Teori, dan Perubahan Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2023, hal. 154-155.

<sup>14</sup> Yuliandri, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, dimuat dalam [https://pusdik.mkri.id/materi/materi\\_39\\_Prof.%20Yuliandri\\_Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme\\_Makalah.pdf](https://pusdik.mkri.id/materi/materi_39_Prof.%20Yuliandri_Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme_Makalah.pdf) diakses tanggal 27 Februari 2025.

<sup>15</sup> Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, 2018, hal. vii.

Proses *judicial review* yang dilakukan Mahkamah Konstitusi juga dapat dipandang sebagai proses *judicialization of politic* terhadap produk legislatif. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa undang-undang merupakan produk politik yang sering kali lebih mengedepankan kepentingan politik suara mayoritas dan cenderung mengabaikan aspek kebenaran dalam proses pengambilan keputusan.<sup>16</sup> Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk mengontrol kinerja DPR RI dan Presiden dalam menghasilkan produk undang-undang, sehingga Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi kontrol dalam suatu sistem hukum yang mengatur kehidupan bernegara.<sup>17</sup>

Keberadaan Mahkamah Konstitusi juga sesuai dengan pendapat Hans Kelsen bahwa konstitusi diperlukan sebagai seperangkat norma hukum yang lebih tinggi (*superior*) dari undang-undang biasa<sup>18</sup> dan harus ditegakkan secara bertanggung jawab, sehingga perlu merancang mahkamah khusus yang terpisah dari peradilan biasa untuk menguasai undang-undang dan membatalkannya jika ternyata bertentangan dengan undang-undang dasar.<sup>19</sup> Mekanisme *judicial review* juga dimaksudkan dalam rangka pengendalian norma hukum yang dilembagakan dalam

suatu sistem yang tersentralisasi di Mahkamah Konstitusi.<sup>20</sup>

## 2. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi ditinjau dari sudut pandang hukum tata negara termasuk dalam keputusan negara yang mengandung norma hukum, sama halnya dengan keputusan pembentuk undang-undang yang bersifat pengaturan (*regeling*). Putusan Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan suatu undang-undang atau materi muatan dalam undang-undang, sedangkan pembentuk undang-undang menciptakan norma hukum dalam bentuk materi muatan suatu undang-undang.<sup>21</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan perkara pengujian undang-undang maka dalam amar putusannya akan menyatakan materi muatan, baik pasal, ayat, maupun undang-undang secara keseluruhan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai konsekuensinya maka materi muatan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi. Amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sesungguhnya berarti bahwa ketentuan norma yang ada dalam satu undang-undang dinyatakan batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi.<sup>22</sup> Konsekuensinya, perbuatan yang dilakukan atas dasar undang-undang yang telah dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat termasuk dalam perbuatan melawan hukum dan demi hukum.<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Fatkhurrohman dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 26-27.

<sup>17</sup> Firman Freaddy Busroh dan Fatria Khairo, *Memahami Hukum Konstitusi Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hal. 139.

<sup>18</sup> Teori jenjang norma (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen menyatakan bahwa suatu norma hukum negara selalu berjenjang dan berlapis. Suatu norma yang tingkatannya lebih rendah selalu berlaku, bersumber, dan berdasarkan kepada norma yang lebih tinggi sehingga sampai kepada norma yang paling tinggi yang sifatnya final dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut lagi, yang dikenal sebagai norma dasar (*grundnorm*). Lihat Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Yogyakarta: EA Books, 2022, hal. 40-41.

<sup>19</sup> Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Setjen MK RI, 2010, hal. 5.

<sup>20</sup> Jimly Asshidqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2023, hal. 55.

<sup>21</sup> Jimly Asshidqie dalam Ronny SH Bako, dkk. *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, hal. 3.

<sup>22</sup> *Ibid*.

<sup>23</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hal. 213.

Secara umum putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. Putusan Mahkamah Konstitusi berisi pernyataan apa yang menjadi hukumnya dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru. Dalam perkara pengujian undang-undang, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat yang bersamaan, putusan tersebut meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru.<sup>24</sup>

Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative legislature*.<sup>25</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi sejak diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum juga otomatis langsung berlaku. Putusan tersebut *final* dan *binding*, sehingga dalam konteks pengujian undang-undang tidak memerlukan proses pencabutan undang-undang lagi.

Perkembangan yang menarik terjadi dalam varian atau model putusan yang dibuat Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi telah menciptakan beberapa model putusan, yakni putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), putusan yang pemberlakuannya ditunda

(*limited constitutional*), dan putusan yang merumuskan norma baru.<sup>26</sup>

Putusan yang *conditionally constitutional* atau *conditionally unconstitutional* merupakan putusan yang menyatakan bahwa suatu ketentuan undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi dengan memberikan persyaratan pemaknaan dan keharusan kepada lembaga negara dalam pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang untuk memperhatikan penafsiran Mahkamah Konstitusi atas konstitusionalitas ketentuan undang-undang yang sudah diuji tersebut.<sup>27</sup> Dalam putusan *conditionally constitutional* berarti bahwa permohonan dikabulkan secara bersyarat sesuai yang ditentukan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pada putusan *conditionally unconstitutional* maka berarti pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi.<sup>28</sup> Dengan demikian, terdapat penafsiran sendiri dari Mahkamah Konstitusi agar pelaksanaan norma suatu undang-undang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Adapun putusan yang pemberlakuannya ditunda (*limited constitutional*) berarti bahwa Mahkamah Konstitusi menoleransi berlakunya aturan yang sebenarnya bertentangan dengan konstitusi hingga batas waktu tertentu.<sup>29</sup> Model putusan

<sup>24</sup> Jimly Asshidqie, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010, hal. 55.

<sup>25</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hal. 212..

<sup>26</sup> Mohammad Mahrus Ali, dkk, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat serta Memuat Norma Baru*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 3, September 2015, hal. 632.

<sup>27</sup> Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hal. xv.

<sup>28</sup> Syukri Asy'ari, dkk, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang* (Studi Putusan Tahun 2003-2012), hal. 685-687.

<sup>29</sup> Ibid, hal. 690.

*limited constitutional* mengandung perintah kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaharui landasan konstitusional yang dibatasi oleh waktu. Demikian juga dari segi keberlakuan suatu undang-undang, terdapat tenggang waktu yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum, sambil menunggu produk legislasi yang dikeluarkan oleh pembentuk undang-undang.<sup>30</sup> Dengan demikian, konstitusionalitas dan keberlakuan suatu undang-undang yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui model putusan *limited constitutional* digantungkan pada batas waktu atau tenggang waktu tertentu.

Selanjutnya terkait dengan putusan yang merumuskan norma baru maka tidak dapat terlepas dari adanya model putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Mahfud MD menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi dapat membuat norma baru melalui putusannya dengan syarat: Pertama, jika putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 akan menyebabkan terjadinya kekosongan hukum. Kedua, jika ada undang-undang yang diajukan permohonan *judicial review* bertentangan dengan undang-undang lainnya. Ketiga, jika penafsiran dari sebuah undang-undang kabur, sehingga bisa ditafsirkan dengan tafsiran yang tidak sesuai dengan kehendak undang-undang oleh

masyarakat maupun pemerintah.<sup>31</sup>

### 3 Tindak Lanjut Pembentukan Undang-Undang atas Putusan Mahkamah Konstitusi

Kekuasaan membentuk undang-undang merupakan kekuasaan yang melekat pada DPR RI sebagai wewenang atribusi yang diberikan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945. Akibatnya beban untuk membentuk undang-undang yang diwujudkan dalam fungsi legislasi DPR RI menjadi tanggung jawab DPR RI sepenuhnya. Dengan kata lain, saat ini posisi DPR RI sebagai lembaga utama pembentuk undang-undang, sedangkan Presiden masih tetap memiliki kekuasaan membentuk undang-undang dalam wujud “hak” mengajukan RUU kepada DPR RI, sekaligus bertugas untuk mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama.<sup>32</sup>

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, undang-undang memiliki posisi yang cukup strategis dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Undang-undang mempunyai cakupan materi muatan yang sangat luas dibandingkan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan di bawahnya sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.<sup>33</sup>

Materi muatan undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 10 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berisikan substansi

<sup>30</sup> Ibid, hal. 692.

<sup>31</sup> M. Noor Harisudin dan Fika Alfiella, *Kewenangan Positive Legislature Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, Constitution Journal, Vol. 1, No. 1, Juni 2022, hal. 12

<sup>32</sup> Wicipto Setiadi, *Ilmu dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Damara Press, 2022, hal. 86.

<sup>33</sup> Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2021, hal 69-70.



yang berkaitan dengan: *pertama*, pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945; *kedua*, perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; *ketiga*, pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional tertentu; *keempat*, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan *kelima*, pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Berdasarkan ketentuan tersebut maka undang-undang dapat berisikan materi muatan yang dimaksudkan untuk menindaklanjuti substansi dari putusan Mahkamah Konstitusi. Materi muatan dari undang-undang tersebut akan memuat ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang secara tegas dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan harmonis perlu berpijak pada Prolegnas sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa “*perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas*”. Ketentuan adanya Prolegnas ini dimaksudkan agar terdapat jaminan konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan. Selain itu, dengan adanya perencanaan dalam Prolegnas maka setiap peraturan perundang-undangan akan dapat menjadi aliran nilai (derivasi) kaidah-kaidah penuntun hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.<sup>34</sup>

Namun, dengan alasan tertentu Prolegnas dapat disisipi dengan materi RUU baru jika

ada alasan-alasan yang kuat serta dibukanya ruang dalam prolegnas untuk RUU kumulatif terbuka.<sup>35</sup> Maksud diberikannya ruang RUU kumulatif terbuka dalam prolegnas prioritas tahunan adalah untuk menampung RUU yang sangat penting dan mendesak untuk segera disahkan pada tahun yang bersangkutan. Adapun kriteria yang digunakan untuk menentukan urgensi atau kemendesakan RUU, yaitu: *pertama*, pengesahan perjanjian internasional tertentu; *kedua*, akibat putusan Mahkamah Konstitusi; *ketiga*, pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; *keempat*, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan *kelima*, penetapan atau pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.<sup>36</sup>

Salah satu RUU yang dapat diajukan dalam daftar kumulatif terbuka adalah RUU yang disusun sebagai akibat dari putusan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada umumnya ini dapat terjadi dalam hal putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dengan menyatakan suatu norma pasal, ayat, bagian, materi muatan suatu undang-undang bertentangan secara keseluruhan atau sebagian.<sup>37</sup> Upaya perubahan undang-undang untuk menindaklanjuti putusan mahkamah konstitusi dilakukan secara terencana dalam Program Legislasi Nasional

<sup>35</sup> Ibid, hal. 297.

<sup>36</sup> Wicipto Setiadi, *Ilmu dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, hal. 59-60.

<sup>37</sup> Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum, *Buku Tanya Jawab Seputar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat*, Cetakan Kedua, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2025, hal. 167.

<sup>34</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Press, 2009, hal. 295.



(Prolegnas) dimaksudkan sebagai bentuk *legislatif review* oleh DPR RI terhadap produk undang-undang yang telah dihasilkannya.

Kemudian dalam Pasal 10 ayat (2) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh DPR RI atau Presiden. Selanjutnya dalam Pasal 30 Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang mengatur bahwa Badan Legislasi DPR RI melakukan inventarisasi terhadap undang-undang yang telah dilakukan pengujian dan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk dimasukkan ke dalam daftar kumulatif terbuka. Kemudian Badan Legislasi menyerahkan hasil inventarisasi tersebut kepada Pimpinan DPR RI.

## B. Analisis

### 1. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Menentukan Tenggang Waktu Perubahan Undang-Undang

Model putusan *limited constitutional* yang menentukan tenggang waktu konstusionalitas undang-undang berarti bahwa Mahkamah Konstitusi memberi perintah kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki suatu norma dalam undang-undang yang dibatasi oleh waktu tertentu. Dalam model putusan ini, suatu norma yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dapat tidak langsung berlaku (batal/tidak mengikat) saat putusan Mahkamah Konstitusi selesai diucapkan sebagaimana diatur dalam Pasal 47 UU tentang Mahkamah Konstitusi. Kapan waktu dimulainya kondisi batal/tidak mengikatnya suatu norma undang-undang, tergantung pada

apakah Mahkamah Konstitusi mengatur secara khusus atau tidak.<sup>38</sup>

Model putusan *limited constitutional* ini sama halnya dengan adanya penundaan keberlakuan suatu undang-undang. Dalam ketentuan penutup suatu undang-undang dapat dinyatakan secara tegas bahwa keberlakuan suatu undang-undang tidak pada tanggal diundangkan, tetapi dapat disimpangi dengan menentukan tanggal tertentu atau jangka waktu tertentu setelah undang-undang diundangkan dalam lembaran negara. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan angka 150-151 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Berkenaan dengan tenggang waktu yang diperintahkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan perbaikan atau perubahan norma suatu undang-undang, terdapat perbedaan penentuan tenggang waktu yang diperintahkan kepada pembentuk undang-undang. Beberapa perbedaan tenggang waktu tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

#### a. Mahkamah Konstitusi menetapkan tenggang waktu selama 3 (tiga) tahun

Varian putusan ini terdapat dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain: Putusan nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 15/PUU-XV/2017, dan Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017. *Pertama*, Putusan nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 yang dalam amar putusannya menyatakan bahwa Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan

<sup>38</sup> Mardian Wibowo, *Asas-Asas Pengujian Undang-Undang*, Depok: Rajawali Pers, 2020, hal. 176.

hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat 3 tahun terhitung sejak putusan diucapkan. Adapun pertimbangan hakim dalam menentukan tenggang waktu 3 tahun, yaitu:

bahwa apabila Pasal 53 UU KPK yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 pada saat yang sama juga dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka pemeriksaan tindak pidana korupsi oleh KPK dan Pengadilan Tipikor yang sedang berjalan menjadi terganggu atau terhambat karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan proses pemberantasan tindak pidana korupsi mengalami kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang tidak dikehendaki oleh UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah harus mempertimbangkan perlunya menyediakan waktu bagi proses peralihan yang mulus (*smooth transition*) untuk terbentuknya aturan yang baru.<sup>39</sup>

*Kedua*, Putusan nomor 15/PUU-XV/2017 yang dalam amar putusannya memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan terhadap Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam jangka waktu 3 tahun, khususnya berkenaan dengan pengenaan pajak terhadap alat berat. Adapun pertimbangan hakim dalam menentukan tenggang waktu 3 tahun dalam putusan ini, yaitu:

bahwa tenggang waktu tersebut dimaksudkan untuk menghindari adanya kekosongan hukum tentang pengenaan pajak terhadap alat berat selama belum diundangkannya perubahan Undang-Undang tersebut, terhadap alat berat tetap dapat dikenakan pajak berdasarkan ketentuan Undang-Undang yang lama. Sebaliknya, apabila tenggang waktu untuk melakukan perubahan

Undang-Undang tersebut telah terlampaui dan Undang-Undang yang baru belum juga diundangkan maka terhadap alat berat tidak boleh lagi dikenakan pajak berdasarkan Undang-Undang yang lama. Pengaturan demikian tidaklah bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum sebab tenggang waktu dimaksud memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.<sup>40</sup>

*Ketiga*, Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017 yang dalam amar putusannya memerintahkan kepada pembentuk undang-undang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam jangka waktu paling lama 3 tahun, khususnya berkenaan dengan batas minimal usia perkawinan bagi perempuan. Adapun pertimbangan hakim dalam menentukan jangka waktu 3 tahun dalam putusan ini, yaitu:

bahwa penentuan batas usia minimal perkawinan merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang. Apabila Mahkamah memutuskan batas minimal usia perkawinan, hal tersebut justru akan menutup ruang bagi pembentuk undang-undang di kemudian hari untuk mempertimbangkan lebih fleksibel batas usia minimal perkawinan sesuai dengan perkembangan hukum dan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, Mahkamah memberikan waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun kepada pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan perubahan kebijakan hukum terkait batas minimal usia perkawinan, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974.<sup>41</sup>

b. Mahkamah Konstitusi menetapkan tenggang waktu selama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan

<sup>39</sup> Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hal. 286.

<sup>40</sup> Pertimbangan hukum [3.13], Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, hal. 181.

<sup>41</sup> Pertimbangan hukum [3.17], putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, hal. 58.

Varian putusan ini terdapat dalam putusan Nomor 32/PUU-XI/2013 yang dalam amar putusan menyatakan bahwa Frasa *“...diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”* dalam Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai *“... diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”* dilakukan paling lambat dua tahun enam bulan setelah putusan Mahkamah ini diucapkan.

Adapun yang menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang dilakukan paling lambat dua tahun enam bulan sejak putusan diucapkan didasarkan pada:

bahwa para Pemohon memohon kepada Mahkamah memberikan putusan terhadap Pasal 7 ayat (3) UU 2/1992 yang menyatakan, *“Ketentuan tentang usaha perasuransian yang berbentuk Usaha Bersama (Mutual) diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”*, bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang tidak dimaknai *“diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang paling lambat satu tahun terhitung sejak Putusan a quo dikabulkan”*. Menurut Mahkamah, tenggang waktu sebagaimana dimohonkan oleh para Pemohon tidaklah cukup dan tidak adil bagi pembentuk Undang-Undang untuk menyelesaikan pembentukan Undang-Undang dalam waktu tersebut.

Oleh karena itu, Mahkamah mempertimbangkan sendiri secara objektif dengan memperhatikan proses pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta jalannya usaha asuransi yang bersifat mutual maka waktu dua tahun enam bulan setelah putusan Mahkamah ini

diucapkan adalah waktu yang cukup untuk menyelesaikan Undang-Undang dimaksud.<sup>42</sup>

c. Mahkamah Konstitusi menetapkan tenggang waktu selama 2 (dua) tahun

Penentuan tenggang waktu selama 2 (dua) tahun ini terdapat dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain: *pertama*, putusan nomor 91/PUU-XVIII/2020 berkenaan dengan pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Amar putusannya menyatakan bahwa:

1. pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai *“tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”*;
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini; dan
3. memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen.

Adapun yang menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang dilakukan paling lambat dua tahun

<sup>42</sup> Pertimbangan hukum [3.10.6], Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XI/2013, hal. 92.

sejak putusan diucapkan antara lain didasarkan pada:

bahwa pilihan Mahkamah untuk menentukan UU 11/2020 dinyatakan secara inkonstitusional secara bersyarat tersebut, dikarenakan Mahkamah harus menyeimbangkan antara syarat pembentukan sebuah undang-undang yang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Di samping itu juga harus mempertimbangkan tujuan strategis dari dibentuknya UU *a quo*. dalam memberlakukan UU 11/2020 yang telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap keberlakuan UU 11/2020 *a quo*, sehingga Mahkamah memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki UU 11/2020 berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk undang-undang *omnibus law* yang juga harus tunduk dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan.<sup>43</sup>

Penentuan tenggang waktu selama 2 (dua) tahun juga terdapat dalam putusan nomor 32/PUU-XVIII/2020 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian. Dalam amar putusannya dinyatakan bahwa:

frasa "...diatur dalam Peraturan Pemerintah" dalam Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 337, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5618), diubah sehingga menjadi diatur dengan Undang-Undang, sehingga selengkapnyanya Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun

2014 tentang Perasuransian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 337, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5618), menjadi "*Ketentuan lebih lanjut mengenai badan hukum usaha bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Undang-Undang*".

Memerintahkan DPR dan Presiden untuk menyelesaikan Undang-Undang tentang Asuransi Usaha Bersama dalam waktu paling lama dua tahun sejak putusan ini diucapkan.<sup>44</sup>

Selain itu, penentuan tenggang waktu selama 2 (dua) tahun juga terdapat dalam putusan Nomor 168/PUU-XXI/2023 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU tentang Cipta Kerja). Dalam pertimbangan hukumnya dinyatakan bahwa:

Oleh karena itu, menurut Mahkamah, pembentuk undang-undang segera membentuk undang-undang ketenagakerjaan yang baru dan memisahkan atau mengeluarkan dari yang diatur dalam UU 6/2023. Dengan undang-undang baru tersebut, masalah adanya ancaman ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan materi/substansi undang-undang ketenagakerjaan dapat diurai, ditata ulang, dan segera diselesaikan.

Dengan menggunakan dasar pemikiran tersebut, waktu paling lama 2 (dua) tahun dinilai oleh Mahkamah cukup bagi pembentuk undang-undang untuk membuat undang-undang ketenagakerjaan baru yang substansinya menampung materi UU 13/2003 dan UU 6/2023, serta sekaligus menampung substansi dan semangat sejumlah putusan Mahkamah yang berkenaan dengan ketenagakerjaan dengan melibatkan

<sup>43</sup> Pertimbangan Hakim [3.20.2], Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 91/PUU-XVIII/2020, hal. 413.

<sup>44</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 32/PUU-XVIII/2020, hal. 132.



partisipasi aktif serikat pekerja/serikat buruh.<sup>45</sup>

- d. Mahkamah Konstitusi menentukan sendiri awal berlakunya konstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian

Varian putusan ini terdapat dalam putusan nomor 14/PUU-XI/2013 yang membatalkan ketentuan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Adapun inti dari putusan ini yaitu memerintahkan agar penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dilakukan secara serentak. Namun, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa ketentuan tersebut berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya.

Adapun yang menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menentukan sendiri awal berlakunya konstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, yaitu:

merujuk pada Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dan Putusan Nomor 026/PUU-III/2005, maka dalam perkara ini pembatasan akibat hukum hanya dapat dilakukan dengan menangguhkan pelaksanaan putusan *a quo* sedemikian rupa sampai telah terlaksananya Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2014. Selanjutnya, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus didasarkan pada putusan Mahkamah *a quo* dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah.

Selain itu, Mahkamah berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi

warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan.<sup>46</sup>

- e. Mahkamah Konstitusi tidak menentukan tenggang waktu perubahan Undang-Undang secara tegas

Varian putusan ini terdapat dalam putusan nomor 97/PUU-XI/2013 yang membatalkan ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Adapun inti putusan ini bahwa Mahkamah Konstitusi menafsirkan makna pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif, yaitu hanya pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah bukan menjadi bagian dari pemilihan umum sehingga tidak lagi menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya. Namun, dalam amar putusannya, dinyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tetap berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut.

Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi

<sup>45</sup> Pertimbangan Hakim [3.16], Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 168/PUU-XXI/2023, hal. 676-677.

<sup>46</sup> Pertimbangan hukum [3.20], putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hal. 86.



tidak menentukan tenggang waktu secara tegas untuk memerintahkan perubahan undang-undang kepada DPR RI dan Presiden. Adapun yang menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi yaitu:

Menimbang bahwa untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian hukum serta kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut maka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah tetap menjadi kewenangan Mahkamah.<sup>47</sup>

Dengan demikian, berdasarkan penjabaran dari beberapa putusan *limited constitutional* tersebut, dapat diketahui maksud dan tujuan utama dari Mahkamah Konstitusi untuk menentukan tenggang waktu perubahan suatu undang-undang. Dalam beberapa pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menetapkan putusan *limited constitutional* untuk memberi ruang atau waktu transisi agar undang-undang atau materi muatan undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai batas waktu tertentu.

Selain itu, model putusan *limited constitutional* ini juga didasarkan atas pertimbangan kemanfaatan untuk menghindari konsekuensi yuridis bagi masyarakat. Hal ini karena pada umumnya norma undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi adalah norma yang sudah berlaku pada saat pengujian, sehingga ketika suatu norma diubah atau dibatalkan maka akibat hukumnya langsung terjadi. Oleh karena itu, model putusan *limited constitutional* dibuat oleh

Mahkamah Konstitusi untuk memberikan proses peralihan yang mulus (*smooth transition*) sampai adanya pengaturan yang baru yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang (DPR RI atau Presiden).

## **2. Tindak Lanjut Perubahan Undang-Undang atas Putusan *Limited Constitutional***

Sesuai dengan isi dan karakteristik dari putusan *limited constitutional* yang menunda pemberlakuan putusan serta memberikan tenggang waktu tertentu untuk melakukan perubahan undang-undang maka seyogyanya pembentuk undang-undang perlu segera merespon amanat putusan tersebut. Hal ini untuk menghindari timbulnya perbedaan pemahaman dalam pelaksanaan di lapangan. Putusan Mahkamah Konstitusi tatkala diabaikan dan tidak dilaksanakan maka putusan tersebut akan menjadi mengambang (*floating execution*) dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Padahal, dalam perspektif negara hukum yang demokratis, diimplementasikannya putusan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu kewajiban hukum, apalagi jika berkaitan dengan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin dan dilindungi oleh UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi negara Indonesia.<sup>48</sup>

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan model putusan *limited constitutional*, DPR RI sebagai pembentuk undang-undang bersama dengan Presiden berperan penting dalam merespon putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini karena putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat

<sup>47</sup> Pertimbangan hukum [3.14], putusan Mahkamah Konstitusi nomor 97/PUU-XI/2013, hal. 62.

<sup>48</sup> Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015, hal. 19.

wajib diikuti dan dijadikan rujukan dalam proses pembentukan undang-undang yang menjadi kewenangan DPR RI.

Dalam menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi yang menentukan tenggang waktu konstitusionalitas undang-undang, DPR RI dan Presiden sebagian besar telah melakukan perubahan undang-undang sesuai tenggang waktu yang ditentukan. Hal tersebut tercermin dari beberapa putusan *limited constitutional* telah dilakukan 5 (lima) tindak lanjut perubahan undang-undang, yaitu:

- a. putusan nomor 32/PUU-XI/2013 yang menetapkan tenggang waktu 2 tahun 6 bulan, telah ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian;
- b. putusan nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 yang menetapkan tenggang waktu 3 tahun, telah ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;
- c. putusan nomor 22/PUU-XV/2017 yang menetapkan tenggang waktu 3 tahun, telah ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
- d. putusan nomor 14/PUU-XI/2013 yang ditetapkan berlaku untuk pemilihan umum tahun 2019 dan seterusnya telah ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum; dan
- e. putusan nomor 32/PUU-XVIII/2020 yang menetapkan tenggang waktu 2 tahun, telah ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan yang didalamnya mengatur substansi mengenai asuransi usaha bersama.

Adapun terhadap putusan Nomor 168/PUU-XXI/2023 dalam perkara Pengujian UU tentang Cipta Kerja masih belum ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang, karena masih dalam tenggang waktu yang ditentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu selama 2 tahun sejak diputuskan.

Selanjutnya, terdapat 1 (satu) pelaksanaan putusan yang tidak sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan oleh putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu Putusan Nomor 15/PUU-XV/2017. Putusan yang diketuk pada tanggal 10 Oktober 2017 tersebut memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun. Namun, putusan tersebut baru ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diundangkan tanggal 5 Januari 2022, artinya terdapat keterlambatan selama 1 tahun 3 bulan dari batas waktu yang ditetapkan putusan Mahkamah Konstitusi.

Adapun untuk putusan nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memerintahkan perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan, Presiden justru menindaklanjuti dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja pada tanggal 30 Desember 2022. Jika ditinjau dari sisi tenggang waktu, maka tindak lanjut perbaikan Undang-Undang Nomor 11

Tahun 2020 tentang Cipta Kerja melalui pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja masih dalam jangka waktu yang diamanatkan Mahkamah Konstitusi. Namun dari sisi mekanisme dan proses pembentukannya, tindak lanjut melalui pembentukan Perppu ini tentu berbeda dengan proses perbaikan melalui pembentukan undang-undang pada umumnya sebagaimana yang diamanatkan dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Selanjutnya, terhadap putusan nomor 97/PUU-XI/2013 yang tidak menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang secara tegas, dimana Mahkamah Konstitusi tetap berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada undang-undang baru yang mengatur mengenai hal tersebut. Pada dasarnya untuk menindaklanjuti putusan tersebut, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU tentang Pilkada) dalam Pasal 157 ayat (1) sampai dengan ayat (3) telah mengatur mengenai amanat pembentukan badan peradilan khusus yang menangani perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Namun, badan peradilan khusus tersebut tidak kunjung dibentuk sesuai dengan amanat UU tentang Pilkada tersebut.

Akibat tidak kunjung dibentuknya badan peradilan khusus tersebut, pada tanggal 26 September 2022 Mahkamah Konstitusi

berdasarkan putusan nomor 85/PUU-XX/2022 menyatakan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah kini bersifat permanen. Hal ini karena Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” pada Pasal 157 ayat (3) UU tentang Pilkada bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Terkait putusan tersebut, terdapat perubahan penafsiran atas makna pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi antara putusan nomor 97/PUU-XI/2013 dengan putusan nomor 85/PUU-XX/2022. Dalam putusan yang terbaru, Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah saat ini masuk dalam rezim pemilihan umum. Dalam salah satu pertimbangannya dinyatakan bahwa:

Mahkamah belum melihat upaya konkret dari pembentuk undang-undang untuk membentuk suatu badan peradilan khusus yang ditugasi mengadili atau menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Padahal dengan dimajukannya jadwal atau agenda pemilihan kepala daerah serentak secara nasional menjadi November 2024, upaya membentuk peradilan khusus harus menjadi agenda konkret dan mendesak. Hal tersebut dapat ditelusuri, misalnya, dengan tidak ditindaklanjutinya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dan UU 10/2016 dengan membentuk undang-undang yang mengatur badan peradilan khusus pemilihan, yaitu dengan belum dicantumkannya<sup>49</sup> dalam Program Legislasi Nasional.

Berdasarkan uraian tersebut, tindak lanjut atas putusan *limited constitutional* masih menimbulkan beberapa permasalahan

<sup>49</sup> Pertimbangan hukum [3.13], putusan Mahkamah Konstitusi nomor 85/PUU-XX/2022, hal 33.

yaitu: *pertama*, model putusan *limited constitutional* yang tidak menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang secara tegas dapat membuat pembentuk undang-undang atau adressat putusan menunda dan/atau tidak segera merespon amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini sebagaimana terjadi pada putusan nomor 97/PUU-XI/2013, sehingga Mahkamah Konstitusi memutuskan kembali dengan pertimbangan yang berbeda mengenai penyelesaian hasil pemilihan umum kepala daerah melalui putusan nomor 85/PUU-XX/2022 di kemudian hari.

*Kedua*, tidak ada ketentuan, baik dalam UU tentang Mahkamah Konstitusi maupun dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai sanksi atau implikasi jika pembentuk undang-undang terlambat dan tidak melakukan perubahan undang-undang sesuai dengan tenggang waktu yang diamanatkan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Hal ini sebagaimana terjadi pada pelaksanaan putusan Nomor 15/PUU-XV/2017, dimana pembentuk undang-undang terlambat dalam melakukan perubahan norma Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sebagaimana amanat putusan Mahkamah Konstitusi.

Ketiga, belum ada pengaturan yang tegas mengenai lembaga mana yang harus berperan di awal atau menginisiasi untuk segera menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi,<sup>50</sup> dalam hal ini apakah harus diinisiasi oleh DPR RI atau

atau Presiden. Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang dalam Pasal 28 ayat (2) hanya mengatur bahwa pengajuan RUU untuk menindaklanjuti akibat putusan Mahkamah Konstitusi dalam daftar kumulatif terbuka Prolegnas dapat diajukan oleh DPR, DPD, atau pemerintah sesuai dengan tata cara pengajuan RUU.

Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang tegas, baik dalam UU tentang Mahkamah Konstitusi maupun dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai inisiator awal penyusunan RUU, mekanisme pembahasan RUU, dan limitasi jangka waktu pembahasan. Pengajuan usulan RUU untuk menindaklanjuti putusan *limited constitutional* perlu dilakukan dan diinisiasi oleh DPR RI sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang sebagaimana diamanatkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini sejalan dengan salah satu tugas Badan Legislasi DPR RI dalam Pasal 30 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang untuk melakukan inventarisasi undang-undang yang telah dilakukan pengujian dan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya, mekanisme pembahasan RUU dalam rangka menindaklanjuti putusan *limited constitutional* juga dapat mengadopsi mekanisme *fast track legislation*.<sup>51</sup> Chandranegara menyatakan terdapat dua opsi bentuk penerapan *fast*

<sup>50</sup> M. Nur Solihin dalam Lexy Armanjaya, *Dekonstruksi Kewenangan Legislasi dari DPR ke Mahkamah Konstitusi (MK) Analisis Sosio Legal*, Jurnal Konstitusi, Vol. 5, No. 2, November 2008, hal. 66.

<sup>51</sup> Mekanisme Fast Track Legislation dimaksudkan untuk memberikan tanggung jawab kepada kekuasaan pemerintahan untuk merespon keadaan yang membutuhkan peraturan dalam menanggulangi keadaan yang mendesak. Lihat Ibnu Sina Chandranegara, *Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol 21, No. 1, Maret 2021, hal. 137.



track legislation, yaitu: pertama, dengan memangkas tahapan pembahasan tertentu dalam tahapan pembahasan RUU; atau kedua, membatasi waktu pembahasan RUU.<sup>52</sup> Opsi penerapan mekanisme *fast track legislation* perlu dilakukan agar proses pembahasan RUU tidak berlarut-larut dan sesuai dengan batas tenggang waktu yang ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, RUU sebagai tindak lanjut atas putusan *limited constitutional* juga telah dapat diketahui jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatannya dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak akan memerlukan waktu yang lama dalam proses penyusunan dan pembahasannya.

Upaya perubahan atau penggantian undang-undang sebagai tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut perlu dilakukan segera dan sesuai dengan tenggang waktu agar tidak terjadi constitutionalism justice delay atau penundaan keadilan yang berbasis pada nilai-nilai dalam UUD NRI Tahun 1945, sebab keadilan terhadap hak-hak konstitusional warga negara yang dilindungi oleh putusan Mahkamah Konstitusi tidak dilaksanakan.<sup>53</sup> Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi sebagai suatu produk hukum memiliki makna pemahkotaan *rule of law*,<sup>54</sup> sehingga putusan Mahkamah Konstitusi harus senantiasa dapat diimplementasikan serta ditegakkan secara konsisten dan bertanggung jawab. Dalam hal ini, norma

dan/atau undang-undang baru yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Putusan *limited constitutional* mengandung perintah kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki suatu undang-undang yang dibatasi oleh tenggang waktu tertentu. Tujuan Mahkamah Konstitusi menetapkan model putusan ini adalah untuk memberi ruang atau waktu transisi agar norma undang-undang yang telah diputuskan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai batas waktu tertentu. Hal ini didasarkan atas pertimbangan kemanfaatan dan menghindari konsekuensi yuridis bagi masyarakat sampai adanya pengaturan baru yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang.
2. Dalam menindaklanjuti putusan *limited constitutional*, DPR RI dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang sebagian besar telah melakukan perubahan undang-undang sesuai tenggang waktu yang ditentukan. Namun, terdapat satu pelaksanaan putusan yang tidak sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XV/2017, yaitu tindak lanjut terhadap perubahan norma Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu, putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang tidak menentukan tenggang waktu perubahan undang-undang dan pelaksanaan putusan secara tegas

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Novendri M Nggilu, *Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution Disobedience terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 16, No. 1, Maret 2019, hal. 56.

<sup>54</sup> Bachtiar, *Problematisasi Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar*, hal. 244.



mengakibatkan pembentuk undang-undang dan/atau adressat putusan menunda dan tidak segera merespon amanat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

## B. Saran

1. Untuk menjamin kepastian hukum dan tidak terjadinya *constitutionalism justice delay* akibat tidak dilaksanakannya amanat putusan Mahkamah Konstitusi maka dalam menindaklanjuti putusan *limited constitutional* diperlukan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai inisiator awal penyusunan RUU, mekanisme pembahasan dengan mengadopsi mekanisme *fast track legislation*, dan melimitasi jangka waktu pembahasan RUU agar sesuai dengan batas tenggang waktu yang ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi.
2. Inisiator awal penyusunan RUU untuk menindaklanjuti putusan *limited constitutional* perlu dilakukan oleh DPR RI sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

## Daftar Pusaka

### Buku

- Anggono, Bayu Dwi, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Ansori, Lutfil, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, 2018.
- Asshidqie, Jimly, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Asshidqie, Jimly, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2023.
- Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.
- Bako, Ronny SH, dkk, *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, P3DI Setjen DPR RI, 2009.
- Busroh, Firman Freaddy dan Khairo, Fatria, *Memahami Hukum Konstitusi Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Fatkhurrohman dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan I*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2011.
- Mas, Marwan, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Mochtar, Zainal Arifin, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Yogyakarta: EA Books, 2022.

- Redi, Ahmad, dan Chandranegara, Ibnu Sina, *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-undangan Nasional*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2021.
- Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Setjen MK RI, 2010.
- Setiadi, Wicipto, *Ilmu dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Damara Press, 2022.
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Syahuri, Taufiqurrohman, *Teori Konstitusi: Sejarah, Teori, dan Perubahan Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2023.
- Thalib, Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Wibowo, Mardian, *Asas-Asas Pengujian Undang-Undang*, Depok: Rajawali Pers, 2020.

## JURNAL

- Akmal, Diya UI dan Arlianti, Dea Linta, *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Implementasi Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Mulawarman Law Review, Vol. 7, No. 1, Juni 2022.
- Ali, Mahrus dkk, *Tenggang Waktu Konstitusionalitas dan Kebersesuaian Undang-Undang dengan UUD 1945 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 15, No. 4, Desember 2018.
- Ali, Mahrus dkk, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 3, September 2015.
- Armanjaya, Lexy, *Dekonstruksi Kewenangan Legislasi dari DPR ke Mahkamah Konstitusi (MK) Analisis Sosio Legal*, Jurnal Konstitusi, Vol. 5, No. 2, November 2008.
- Asyari, Syukri dkk, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 4, Desember 2013.
- Chandranegara, Ibnu Sina, *Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol 21, No. 1, Maret 2021.
- Harisudin, M. Noor, dan Alfiella, Fika, *Kewenangan Positive Legislature Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, Constitution Journal, Vol. 1, No. 1, Juni 2022.
- Lailam, Tanto, *Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No. 1, Maret 2014.
- Nggilu, Novendri M., *Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution*

*Disobedience terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 16, No. 1, Maret 2019.

- Siahaan, Maruarar, *Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung*, Jurnal Konstitusi, Vol. 17, No. 4, Desember 2020.
- Tohadi dan Prastiwi, Dian Eka, *Rekonstruksi Hukum Dalam Mewujudkan Kepatuhan Pembentuk Undang-Undang Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Mekanisme Checks and Balances*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 11, No. 1, April 2022.

#### WEBSITE

- Galang Asmara, *Landasan Hukum Dan Konstitusi Dalam Memberikan Putusan*, dimuat dalam [https://pusdik.mkri.id/materi/materi\\_305\\_9.%20Materi%20Prof.%20Galang%20\(LANDASAN%20HUKUM%20DAN%20KONSTITUSI%20DALAM%20MEMBERIKAN%20PUTUSAN\).pdf](https://pusdik.mkri.id/materi/materi_305_9.%20Materi%20Prof.%20Galang%20(LANDASAN%20HUKUM%20DAN%20KONSTITUSI%20DALAM%20MEMBERIKAN%20PUTUSAN).pdf) diakses tanggal 24 Februari 2025.
- Yuliandri, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, dimuat dalam [https://pusdik.mkri.id/materi/materi\\_39\\_Prof.%20Yuliandri\\_Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme\\_Makalah.pdf](https://pusdik.mkri.id/materi/materi_39_Prof.%20Yuliandri_Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme_Makalah.pdf) diakses tanggal 27 Februari 2025.

#### PERATURAN UNDANGAN

#### PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.



## **Arah Pembangunan Nasional Jangka Panjang Bidang Hukum (Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045)**

*Long-Term National Development Direction in the Field of Law (Legal Analysis of Law Number 59 of 2024 Concerning the National Long-Term Development Plan 2025–2045)*

### **Khopiatuziadah**

Perancang Peraturan Peundang-undangan Ahli Madya, Pusat Perancangan Undang-Undang bidang EKRA  
Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI

Korespondensi: zaha.alin@gmail.com

### **Abstrak**

Terjadi perubahan paradigma, model, dan pendekatan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025-2045 dibandingkan dengan RPJPN Tahun 2005-2025. Terdapat tantangan terkait perubahan paradigma, model, dan pendekatan perencanaan terutama dalam arah pembangunan hukum. Permasalahan dan tujuan penulisan adalah untuk menganalisis sejauh mana peran evaluasi pembangunan bidang hukum 2005-2025 terhadap penyusunan perencanaan pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045 dan apa saja catatan kritis terhadap arah pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045 serta solusinya. Tulisan ini disusun dengan menggunakan metode yuridis normatif. Dokumen evaluasi pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2005-2025 menjadi dasar berpijak dalam penyusunan perencanaan pembangunan hukum RPJPN Tahun 2025-2045. Selain kesinambungan dan keberlanjutan, evaluasi memberi arah agar terpenuhinya berbagai unsur sistem hukum yang menyeluruh meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum dalam kebijakan pembangunan hukum ke depan. Hal ini penting terlebih mengingat adanya perubahan dalam paradigma, model, dan pendekatan dalam RPJPN Tahun 2025-2045. Perubahan paradigma perencanaan pembangunan yang menggabungkan bidang pembangunan hukum dengan stabilitas (ekonomi) dan kepemimpinan Indonesia di dunia internasional menuntut adanya fokus lebih terhadap bidang hukum. Penguatan aspek budaya hukum, berbagai persoalan hukum, korupsi, dan masalah HAM harus dituntaskan secara terencana pada awal periode pembangunan 2025-2045. Hal ini mengingat supremasi hukum menjiwai segala aspek pembangunan lain bahkan sebagai landasan bergeraknya roda transformasi pembangunan secara nasional. Penyempurnaan dapat dilakukan dalam dokumen perencanaan turunannya seperti RPJMN dan juga dilakukan perubahan terhadap dokumen RPJPN melalui Peraturan Presiden sepanjang dikonsultasikan terlebih dahulu dengan DPR.

**Kata Kunci:** rencana pembangunan, pembangunan jangka panjang, pembangunan hukum.

### **Abstract**

*There is a change in paradigm, model, and approach in the document of RPJPN 2025-2045 compared to RPJPN 2005-2025. There are challenges related to changes in paradigm, model, and planning approach, especially in the direction of legal development. The problem and purpose of this writing is to analyze the extent of the role of the evaluation of legal development in 2005-2025 for its planning in the RPJPN 2025-*



-2045. This writing uses the normative legal method. The evaluation of RPJPN 2005-2025 is the basis for the legal development planning for RPJPN 2025-2045. In addition to continuity and sustainability, evaluation provides direction for the fulfillment of various elements of a comprehensive legal system including substance, structure, and legal culture in future legal development policies. This is important especially considering the changes in paradigms, models, and approaches in RPJPN 2025-2045. The change in the development planning paradigm that combines the field of legal development with stability (economy) and Indonesia's leadership in the international world requires more focus on the legal field. Strengthening aspects of legal culture, various legal issues, corruption, and human rights issues must be resolved at the beginning of 2025-2045 development period. This is because the supremacy of law inspires other aspects of development and the foundation for national development transformation. Improvements can be made in derivative planning documents such as RPJMN and changes for RPJPN document through a Presidential Regulation after consultation with the DPR.

**Keywords:** effectiveness, determination of cultural property, law.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Tujuan pembentukan Negara sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) 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. Berdasarkan hal tersebut, visi bangsa dan negara Indonesia adalah menjadi bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Dengan misi:

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
- b. memajukan kesejahteraan umum,
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
- d. ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) adalah dokumen perencanaan pembangunan

nasional yang disusun sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional untuk masa 20 (dua puluh) tahun.

Dokumen perencanaan pembangunan nasional jangka panjang Tahun 2005-2025 dimuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025 (UU tentang RPJPN Tahun 2005-2025) yang menggambarkan kondisi semula beserta tantangannya baik dari aspek sosial budaya dan kehidupan beragama, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, sarana dan prasarana, politik, pertahanan keamanan, hukum dan aparat, wilayah dan tata ruang, sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta modal dasar pembangunan. Selanjutnya dijabarkan visi dan misi pembangunan Nasional Tahun 2005-2025, arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang Tahun 2005-2025.

RPJPN merupakan dasar hukum Pembangunan nasional dan menjadi dasar hukum bagi dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan menjadi pedoman



bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden dalam menyusun visi, misi, dan program prioritas yang akan menjadi dasar dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) lima tahunan dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).<sup>1</sup> Dengan demikian, dokumen RPJPN memuat hal yang bersifat visioner dan mendasar terkait dengan visi dan misi pembangunan nasional dalam jangka panjang 20 (dua puluh) tahun dan memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunan.

Untuk kesinambungan pembangunan nasional pada 20 (dua puluh) tahun berikutnya maka perlu disusun kembali dokumen perencanaan pembangunan nasional 20 (dua puluh) tahun ke depan. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045 (RPJPN Tahun 2025-2045) telah secara resmi menjadi dokumen perencanaan bagi pembangunan Bangsa Indonesia yang menjadi landasan dalam mencapai tujuan besar, yaitu “Indonesia Berdaulat, Maju, dan Berkelanjutan”. Dokumen tersebut terlampir dalam lampiran yang secara formil merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045 (UU tentang RPJPN Tahun 2025-2045). RPJPN Tahun 2025-2045 bukan hanya sebuah dokumen perencanaan, melainkan lebih dari itu. RPJPN Tahun 2025-2045 adalah komitmen dari sebuah bangsa untuk mengubah masa depan guna menghadirkan kehidupan yang lebih baik untuk generasi ke depan.

---

<sup>1</sup> Pasal 8-11 Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045.

Penyusunan RPJPN dilakukan guna memastikan kedaulatan negara di berbagai aspek, termasuk ekonomi, politik, pertahanan, hukum, dan lingkungan. Dalam RPJPN Tahun 2025-2045 disebutkan bahwa salah satu landasan transformasi adalah supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia yang kemudian difokuskan untuk penegakan hukum yang terpadu, akuntabel, berkeadilan, dan berkeadaban. Indonesia juga menuju *zero corruption* dan terselamatkannya aset dan keuangan negara di tengah masyarakat damai yang taat hukum. Ke depan, kita juga mengharapkan akan terwujud aparat penegak hukum yang berintegritas dan memiliki paradigma restoratif dengan berlandaskan hak asasi manusia, disertai menguatnya kepemimpinan Indonesia di Asia-Pasifik serta Indonesia yang aman dan nyaman dengan terwujudnya demokrasi substansial yang mengemban amanat rakyat. Pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045 diarahkan pada terwujudnya supremasi hukum yang berkeadilan, berkepastian, bermanfaat dan berlandaskan hak asasi manusia yang dilaksanakan melalui berbagai arah kebijakan.

Perjalanan panjang sejarah perencanaan pembangunan di Indonesia menunjukkan tidak statisnya pola perencanaan yang dibangun. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh dinamika politik dan kehidupan sosial yang terjadi di tengah bangsa Indonesia. Namun, yang dapat dijadikan catatan adalah terdapat visi dan misi pembangunan yang telah ditetapkan pada awal perencanaan untuk kemudian dilaksanakan untuk jangka waktu yang tidak sebentar. Visi dan misi inilah yang akan menjadi acuan perencanaan

pembangunan di segala bidang, termasuk pembangunan hukum, agar dinamika yang ada tetap mengarah pada tujuan yang telah ditetapkan bersama.<sup>2</sup>

Dengan adanya perubahan model dan struktur perencanaan pembangunan nasional dalam dokumen RPJPN Tahun 2025-2045 dengan dokumen RPJPN Tahun 2005-2025, maka paradigma yang menjadi dasar berpijak dalam menganalisa perencanaan Pembangunan Nasional terutama di bidang hukum tentu membutuhkan penyesuaian dan adaptasi. Jika dicermati maka perbedaan dokumen RPJPN Tahun 2025-2045 dengan dokumen RPJPN Tahun 2005-2025 cukup mendasar. Sistematika substansi dalam RPJPN Tahun 2025-2045 tidak lagi dikelompokkan perbidang pembangunan yang cenderung silo atau kaku namun lebih mengedepankan agenda transformasi yang bersifat kolaboratif lintas bidang. Hal ini tentu menjadi catatan sekaligus tantangan tersendiri dalam menetapkan dan menelusuri rencana pembangunan di bidang hukum yang dalam dokumen RPJPN Tahun 2025-2045 yang tidak lagi terbagi perbidang pembangunan sedangkan bidang hukum secara keseluruhan terkait dengan semua bidang pembangunan.

Jika mencermati dokumen teknokratik RPJPN Tahun 2025-2045 maka konteks arah pembangunan hukum tersebar dalam berbagai transformasi dan landasan transformasi yang menjadi dasar pembangunan jangka panjang misalnya pada transformasi tata kelola dan landasan transformasi supremasi hukum

itu sendiri. Uniknya, landasan transformasi supremasi hukum digabungkan dengan materi terkait dengan stabilitas (ekonomi) dan kepemimpinan nasional. Tentu kita sepakat bahwa pembangunan hukum akan melekat kepada semua aspek pembangunan nasional, namun demikian perubahan model penyajian dokumen perencanaan pembangunan ini membutuhkan ketelitian agar tidak ada yang terlewat dari fokus bidang hukum yang seharusnya menjadi penting dalam pencapaian agenda pembangunan nasional lainnya.

Paradigma reformasi yang menjiwai perencanaan pembangunan dalam RPJPN Tahun 2005-2025 dianggap sudah tidak memadai lagi sehingga pembangunan jangka panjang ke depan dalam RPJPN Tahun 2025-2045 harus dilandaskan pada paradigma transformasi secara menyeluruh yang mensyaratkan kolaborasi seluruh elemen bangsa. Paradigma transformasi ini terasa demikian kuat dalam penentuan visi, misi, arah kebijakan, serta indikator pembangunan yang disusun. Perwujudan paradigma transformasi akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan visi dan misi pembangunan jangka panjang Tahun 2025-2045.

Penyusunan arah pembangunan hukum untuk 2 (dua) dasawarsa mendatang menentukan politik hukum nasional di masa yang mendatang. Oleh karena itu penting untuk menyiapkan bagaimana strategi dan kebutuhan sumber daya yang dibutuhkan untuk menyongsongnya. Selain itu Indonesia tidak bisa melepaskan diri dari megatren dunia. Posisi Indonesia baik dalam konteks regional maupun global akan sangat mempengaruhi arah

<sup>2</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, Jakarta: Cetakan 1, 2020, hal.2.

pembangunan hukum ke depan dan politik hukum yang akan dibangun. Paradigma berpikir hukum secara kontekstual, yakni mampu melihat kondisi kini dan kebutuhan hukum masa depan sangat diperlukan agar pembangunan hukum nasional sesuai dengan kebutuhan dan mampu menjawab tantangan pada masanya.<sup>3</sup>

Rancangan teknokratis dalam RPJPN Tahun 2025-2045 meskipun telah disepakati oleh pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR RI dan Presiden sebagai pedoman dalam pelaksanaan pembangunan jangka panjang 20 tahun ke depan guna mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan, namun tentu tidak luput dari catatan kritis yang menjadi penting bagi penyempurnaan dalam implementasinya terutama dalam penyusunan dokumen perencanaan turunannya yakni RPJMN dan RKP, bahkan bagi RPJMD dan RKPD. Tulisan ini akan difokuskan kepada arah pembangunan jangka panjang di bidang hukum dengan melakukan analisis dan kajian secara yuridis normatif terhadap dokumen RPJPN Tahun 2025-2045. Hal yang tidak dapat dihindari bahwa perumusan perencanaan pembangunan dengan model lintas bidang akan menghadapi tantangan pada awal masa penyesuaian dan peralihan pembangunan. Meskipun terjadi perubahan paradigma yang mendasar dalam penyusunan RPJPN Tahun 2025-2045 dibanding dua dekade sebelumnya, namun evaluasi terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan hukum jangka panjang sebelumnya seharusnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan

dalam menyusun rencana jangka panjang ke depan. Selain itu, perubahan model perencanaan ini akan menjadi tantangan tersendiri. Apakah akan implementatif dalam pelaksanaannya dan bagaimana RPJPN Tahun 2025-2045 ini mengantisipasi dinamika legislasi dan penyelenggaraan berbagai aspek hukum dalam pembangunan ke depan.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang akan menjadi pokok bahasan dan analisa dalam tulisan ini, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana evaluasi pembangunan bidang hukum dalam RPJPN Tahun 2005-2025 dan apakah hasil evaluasi menjadi pijakan dalam penyusunan perencanaan pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045?
2. Bagaimana arah pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045?
3. Adakah catatan kritis terhadap arah pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045 tersebut dan apa solusi dapat ditawarkan?

## C. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui evaluasi pembangunan bidang hukum dalam RPJPN 2005-2025 dan perannya dalam penyusunan perencanaan pembangunan hukum dalam RPJPN Tahun 2025-2045.
2. Mengetahui arah pembangunan hukum untuk periode 2025-2045 berdasarkan Dokumen RPJPN Tahun 2025-2045.

<sup>3</sup> I.B.R Supancana, *Arah Pembangunan Hukum Menyongsong Indonesia Emas 2045*, Paparan dan makalah disampaikan dalam Seminar melalui Webinar, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Dwijendra, Bali, Denpasar, 2 Juli 2020.

3. Mengidentifikasi catatan kritis dan tawaran solusi bagi langkah pembangunan hukum jangka panjang Tahun 2025-2045.

## D. Metode Penulisan

Dalam membahas permasalahan dan guna mencapai tujuan dari penulisan, penulis menggunakan metode analisis yuridis normatif.<sup>4</sup> Metode analisis yuridis normatif merupakan metode yang dilakukan dengan melakukan pengkajian terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan rencana, arah, dan kebijakan pembangunan jangka panjang nasional. Pengkajian juga dilakukan terhadap naskah pendukung dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait serta data sekunder lainnya baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier.<sup>5</sup> Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka sumber utama dari data sekunder yang digunakan adalah UU tentang RPJPN 2025-2045 beserta penjelasan dan lampirannya.

Metode yuridis normatif yaitu studi pustaka yang menelaah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) yang banyak berfokus pada studi dokumen dengan menggunakan sumber bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ketetapan pengadilan, teori hukum, dan pendapat para ahli hukum. Karenanya, penelitian hukum normatif

sering disebut sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen.<sup>6</sup> Data yang diperoleh dari berbagai sumber disajikan secara deskriptif analitis guna memberikan gambaran yang mendalam sekaligus tetap mengemukakan analisis terhadap permasalahan yang ingin dikaji.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Perencanaan Pembangunan Nasional

Perencanaan berasal dari kata rencana, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, perencanaan diartikan sebagai proses, perbuatan merencanakan (merancang).<sup>7</sup> Dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang SPPN definisi perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Definisi ini juga diadopsi dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang RPJPN 2025-2045. Terkait dengan konsepsi pembangunan, tidak ada penjelasan tunggal soal pembangunan sehingga praktek pembangunan semakin eklektik. Secara konseptual, esensi pembangunan merupakan transformasi dan destruksi umum atas lingkungan alam dan hubungan sosial untuk meningkatkan produksi komoditas (barang dan jasa) dalam rangka memenuhi permintaan melalui mekanisme pasar. Modernisasi menggambarkan pembangunan sebagai sebuah pergerakan maju menuju bentuk-bentuk masyarakat modern yang lebih kompleks dan menyatu secara teknologi.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020, hal.45.

<sup>7</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/perencanaan>, diakses tanggal 20 Februari 2025.

<sup>8</sup> Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Aspirasi*: Vol. 5 No. 2, 2014, hal. 132-134.

<sup>4</sup> Depri Liber Sonata, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum*, *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* Vol.8, 2015, hal.25.

<sup>5</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke 3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal.23-24.

Adapun dalam Pasal 1 angka 2 UU tentang SPPN, pembangunan nasional didefinisikan sebagai upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Adapun sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.<sup>9</sup>

Sebagai sebuah sistem, sistem perencanaan pembangunan nasional harus mencerminkan adanya keterpaduan dalam keseluruhan perencanaan pembangunan nasional. Keterpaduan itu menekankan pada pentingnya koherensi kebijakan, yakni keterpaduan antar kebijakan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan pembangunan yang holistik dan berkelanjutan. Keterpaduan pemerintahan ini mencakup integrasi perencanaan kebijakan antara berbagai sektor dan level pemerintahan.

Dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, keterpaduan kebijakan sangat penting dalam memastikan bahwa setiap kebijakan dan program pembangunan yang dirumuskan dan dilaksanakan bersifat terpadu dan saling mendukung dalam mencapai tujuan pembangunan nasional yang holistik dan berkelanjutan.<sup>10</sup> Tanpa adanya keterpaduan kebijakan, risiko terjadinya konflik kebijakan menjadi

sangat besar,<sup>11</sup> baik konflik kebijakan antar sektor maupun antar level pemerintahan sehingga berpotensi menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Bagi Pemerintahan Indonesia, keterpaduan kebijakan menjadi penting dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat nasional dan daerah. Bentuk keterpaduan kebijakan merupakan koherensi pembangunan nasional yang mensyaratkan adanya prinsip yang sama dan sejalan antara pemerintah pusat dan daerah dalam menyusun perencanaan pembangunannya. Pembangunan merupakan suatu perubahan yang disengaja atau disadari untuk mencapai suatu arah yang positif bagi anggota masyarakat secara keseluruhan. Arah positif yang disengaja atau disadari yang dimaksud adalah peningkatan kesejahteraan. Selain itu, pembangunan juga diartikan sebagai suatu proses yang berdimensi jamak, mencakup perubahan orientasi dan organisasi dari sistem sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Hal ini mengindikasikan bahwa pembangunan selalu berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Dalam rangka koherensi, perencanaan pembangunan yang disusun pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memiliki tujuan yang sama. Karenanya, tujuan pembangunan yang sama ini harus

<sup>9</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>10</sup> Voyer, M. Farmery, A.K. Kajlich, L. Vachette, A. Quirk, G. *Assessing policy coherence and coordination in the sustainable development of a Blue Economy. A case study from Timor Leste, Ocean & Coastal Management*. Vol.192, 2020 dalam Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Naskah Akademik RPJPN 2025-2045, Jakarta: Juni 2023, hal.13.

<sup>11</sup> Schmidt, T. S., & Sewerin, S, *Measuring the temporal dynamics of policy mixes– An empirical analysis of renewable energy policy mixes 'balance and design features in nine countries*, Research Policy: Vol.48(10), Article 103557, 2019, Ibid.

<sup>12</sup> Faisal H Kadir, Ali Lating, Raoda M Jae, dan Fathnun Tan, *Dinamika Perencanaan Pembangunan Desa Partisipatoris (Studi, Keterlibatan Pemangku Kepentingan Di Desa Tate.Kecamatan Darume Utara Kabupaten Halmahera Utara*, Journal of Ethnic Diversity and Local Wisdom: Vol.5, Issue 1 Juni 2024, e-ISSN: 2686-4762, hal.2.



jelas, terdefinisi, dan sedapat mungkin disepakati bersama. Hal ini dimaksudkan agar setiap pihak dapat bekerja menuju arah pembangunan yang sama sebagai sebuah kesatuan sistem. Karenanya masing-masing harus terlibat sesuai dengan pembagian tugas dan kewenangannya. Berdasarkan pembagian tugas dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah inilah kemudian masing-masing menjalankan peran dan tanggungjawabnya dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan. Koherensi juga menuntut adanya saling keterkaitan dan integrasi antara kebijakan pembangunan yang disusun oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan tetap mempertimbangkan kebutuhan dan karakteristik daerah setempat, namun dijaga agar tetap konsisten dengan kebijakan nasional.

Perencanaan pembangunan nasional dan daerah akan terlaksana dengan baik, sinergis, dan terarah apabila diawali dengan perencanaan yang matang dan memperhatikan aspek kontinuitas dan keberlanjutan. Perencanaan yang lebih menyeluruh, terarah, dan terpadu diperlukan untuk menjamin laju pembangunan dalam mencapai suatu masyarakat yang adil, sejahtera, dan makmur. Perencanaan pembangunan yang baik akan mampu menjamin terlaksananya pembangunan yang menyeluruh, terarah, dan terpadu. Perencanaan tersebut harus disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai agar apa yang hendak dilaksanakan benar-benar dapat terwujud dengan baik.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ibid.

Tujuan pembangunan nasional jangka panjang Tahun 2025-2045 dalam dokumen RPJPN Tahun 2025-2045 disebut sebagai Visi Indonesia Emas 2045 yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang diwujudkan dalam bentuk rumusan visi, misi, dan arah Pembangunan Nasional. Visi Indonesia Emas 2045 diukur melalui 5 (lima) sasaran visi yang dijabarkan melalui 8 (delapan) misi pembangunan yang dilaksanakan melalui 17 (tujuh belas) arah pembangunan, dengan 45 (empat puluh lima) indikator utama pembangunan.<sup>14</sup>

Visi Indonesia Emas 2045 diukur melalui 5 (lima) sasaran visi yang terdiri dari:<sup>15</sup>

- a. pendapatan per kapita setara negara maju;
- b. kemiskinan menurun dan ketimpangan berkurang;
- c. kepemimpinan dan pengaruh di dunia internasional meningkat;
- d. daya saing sumber daya manusia meningkat; dan
- e. intensitas emisi gas rumah kaca menurun menuju emisi nol bersih.

Visi Indonesia Emas 2045 dalam RPJPN Tahun 2025-2045 dijabarkan ke dalam 8 (delapan) misi pembangunan terdiri atas:<sup>16</sup>

- a. transformasi sosial;
  - b. transformasi ekonomi;
  - c. transformasi tata kelola;
  - d. supremasi hukum, stabilitas, dan
  - e. kepemimpinan Indonesia;
- ketahanan sosial budaya dan ekologi;

<sup>14</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045.

<sup>15</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045.

<sup>16</sup> Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045.

- f. pembangunan kewilayahan yang merata dan berkeadilan;
- g. sarana dan prasarana yang berkualitas dan ramah lingkungan; dan
- h. kesinambungan pembangunan.

## 2. Pembangunan Hukum

Membicarakan teori pembangunan hukum, tidak lepas dari sosok Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LLM. Beliau merupakan tokoh yang menggagas berbagai pandangan terkait dengan pembangun hukum dan hukum pembangunan. Teori ini menjadikan hukum sebagai katalisator dan dinamisator sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia, serta menempatkan hukum berperan aktif dan dinamis sebagai sarana pembaruan, masyarakat dan bukan sebagai alat perubahan masyarakat (*law as a tool of social engineering*). Pada intinya teori kebijakan pembangunan hukum menegaskan bahwa hukum harus didayagunakan untuk kepentingan pembangunan. Tulisan Pound banyak mempengaruhi pemikiran Mochtar ketika menempuh pendidikan Universitas Yale, Amerika Serikat. Dengan demikian pemikiran Mochtar berkaitan erat dengan aliran *Sociological Jurisprudence*.<sup>17</sup> Mochtar Kusumaatmadja berhasil mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*), menjadi hukum sebagai sarana (instrumen) untuk pembangunan masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan

memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.<sup>18</sup>

Sebagai salah satu kaidah sosial, hukum disebut Mochtar bertujuan untuk menjaga dan mewujudkan ketertiban (*order*) masyarakat. Ketertiban, adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan akan ketertiban ini merupakan syarat fundamental bagi adanya suatu masyarakat yang teratur. Di samping ketertiban, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.<sup>19</sup> Dengan demikian, ketertiban yang ingin diwujudkan melalui hukum itu juga harus mendekatkan pada keadilan.

Konsep hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja sesungguhnya ingin menjelaskan peranan atau fungsi hukum dalam masyarakat yang sedang membangun, atau di Indonesia dikenali dengan pembangunan nasional. Dalam masyarakat yang sedang membangun itu hukum hendaknya bukan sekadar menjaga ketertiban, tetapi juga mengarahkan agar perubahan sosial dan pembangunan berlangsung dengan teratur dan tertib. Hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu.

<sup>17</sup> H. Nurdin, *Kebijakan Pembangunan Hukum dalam Rumusan Normatif Mengenai Negara Hukum Yang Berdasarkan Kedaulatan Rakyat*, Universitas Islam Makassar: Vol.1, No.1, Februari 2018, hal.19-20.

<sup>18</sup> Ibid., hal.20.

<sup>19</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran & Penerbit Binacipta, tanpa tahun, hal.2-3.

Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi 'hukum sebagai sarana pembaruan' adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.<sup>20</sup> Bagaimanakah proyeksi hukum pembangunan dalam pembangunan hukum terutama di Indonesia? Menurut Mochtar, perlu dilakukan "pembinaan hukum nasional". Dalam upaya pembinaan hukum, Mochtar mengingatkan arti hukum secara luas yang tidak sebatas kaidah sosial sebagaimana yang sering disebutkan sebelumnya, melainkan juga meliputi keseluruhan asas-asas dalam kehidupan manusia, lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses (*process*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.<sup>21</sup>

Hukum pembangunan merupakan pemikiran hukum yang secara praktis penting dalam menghadapi berbagai perubahan sosial yang semakin kompleks dan agenda pembangunan yang terus berlangsung, dan karenanya akan relevan dalam setiap masa. Namun demikian, ketidakjelasan kriteria perubahan atau pembangunan seperti apa yang perlu didukung dengan bersaranakan hukum, sementara di sisi lain karakter produk hukum itu dipengaruhi oleh konstelasi politik yang tengah berlangsung, menyebabkan proyeksi hukum pembangunan bisa dan mudah terjebak pada kehendak-kehendak pembangunan

atau kekuasaan, dan bukan sekadar mengarahkan pembangunan.<sup>22</sup>

Pembangunan hukum tentu tidak terlepas dari pembangunan di bidang-bidang yang lain, karena pembangunan hukum merupakan bagian dari pembangunan sebuah bangsa. Pembangunan hukum harus terintegrasi dan bersinergi dengan agenda pembangunan bidang lain, serta memerlukan proses yang berkelanjutan. Hukum nasional harus dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi maupun wilayah teritori sesuai dengan tujuan "melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia", harus dicegah munculnya produk hukum yang berpotensi memecah belah keutuhan bangsa dan negara Indonesia. Untuk itu maka Pancasila harus dimasukkan sebagai landasan politik hukum agar hukum menjadi determinan terhadap politik.<sup>23</sup>

Pelaksanaan pembangunan hukum tidak hanya ditujukan untuk hukum dalam arti hukum positif yang identik dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga hukum dalam arti yang luas, yang menunjukkan sebuah sistem, yang meliputi komponen substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, dan sarana prasarana hukum. Unsur-unsur tersebut saling memengaruhi dan karenanya hukum perlu dibangun secara simultan, sinkron, dan terpadu. Lebih dari itu, tidak kalah pentingnya, yaitu model sistem hukum (*legal system*) atau tradisi hukum (*legal tradition*) yang dipergunakan

<sup>20</sup> Ibid. hal.3.

<sup>21</sup> Shidarta, *Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)*, dalam Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi, ed. Shidarta, Jakarta: Epistema Institut & Huma, 2012, hal.14-16.

<sup>22</sup> M. Zulfa Aulia, *Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan*, Undang: Jurnal Hukum Vol.1 No. 2 (2018): 363-392, DOI: 10.22437/ujh.1.2.363-392, ISSN 2598-7933 (online); 2598-7941 (cetak), hal.364.

<sup>23</sup> Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi dan Isu*, Jakarta: Rajawali Press, 2009, hal.70.

oleh negara-negara lain. Hal ini berkaitan dengan relevansi posisi Indonesia dalam hubungan dengan dunia internasional maupun karakter bangsa yang beragam dengan sistem atau tradisi hukum lokal yang juga beragam. Model sistem atau tradisi hukum ini penting karena merupakan kontinum dan sangat berkaitan dengan permasalahan identitas dan relasinya dengan perbedaan bangsa.<sup>24</sup> Model sistem atau tradisi hukum ini juga berkaitan dengan reformasi sistem peradilan maupun praktik membangun jalur komunikasi transjudisial.<sup>25</sup>

Pembangunan hukum nasional diarahkan pada tegaknya supremasi hukum dengan didukung oleh sistem hukum nasional yang mantap dan mencerminkan kebenaran dan keadilan, serta memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat luas. Hukum bukan hanya merupakan perangkat norma yang mewadahi nilai-nilai sosial dan aturan berperilaku, tetapi juga merupakan suatu instrumen untuk menggerakkan dan mengarahkan dinamika sosial untuk mewujudkan tujuan Negara. Pelaksanaan pembangunan bidang hukum harus melalui perencanaan yang matang sehingga memudahkan penerapan, penegakan dan evaluasi pelaksanaannya. Hanya dengan cara ini hukum dapat menjalankan peran utamanya, yaitu menciptakan ketertiban serta mengendalikan pembangunan untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> H. Patrick Glenn, *Legal Tradition of the World*, Oxford: Oxford University Press, 2000, hal.11.

<sup>25</sup> Thomas Duve, *Legal Traditions: A Dialogue Between Comparative Law and Comparative Legal History*, *Comparative Legal History*: Vol.6, 2018, hal.19, melalui <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2049677X.2018.1469271>, diakses tanggal 12 Juli 2020.

<sup>26</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, Jakarta; Cetakan 1: 2020, hal.19-20.

### 3 Supremasi Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Menurut Albert Venn Dicey, negara hukum harus memenuhi tiga ciri-ciri berikut:<sup>27</sup>

- a. *Supremacy of law* berarti hukum memiliki tempat tertinggi dalam suatu negara dan setiap orang wajib mematuhi.
- b. *Equality before the law* memiliki makna bahwa setiap orang tanpa memandang status dan latar belakang, sama di depan hukum. Selain itu, setiap orang memiliki hak yang sama dan setara untuk mengakses hukum tersebut.
- c. *Due process of law* bermakna bahwa setiap orang yang diperhadapkan dengan proses pengadilan, dijamin hak-haknya sebagai manusia.

*Supremacy of law* diterjemahkan menjadi supremasi hukum yang merupakan salah satu dari ciri negara hukum. Soetandyo Wignjosoebroto menyatakan bahwa secara terminologi, supremasi hukum artinya upaya untuk menegakkan dan menempatkan hukum pada posisi tertinggi yang dapat melindungi seluruh lapisan masyarakat tanpa adanya intervensi oleh dan dari pihak manapun termasuk oleh penyelenggara negara.<sup>28</sup> Supremasi hukum dan penegakan hukum merupakan dua hal yang tidak terpisahkan, keduanya harus bersinergi untuk dapat mewujudkan cita hukum, fungsi hukum, dan tujuan

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah Disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2011, hal 3 dalam [https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf), diakses tanggal 4 Maret 2025.

<sup>28</sup> Nurul Qamar, *Supremasi Hukum dan Penegakan Hukum*, Jurnal Ilmiah Hukum: Vol. 13, Nomor 2, Mei-Agustus 2011, hal.52.

hukum. Terkait tegaknya supremasi hukum, setidaknya ada 4 (empat) elemen penting dalam negara hukum (*rechtsstaat*), yang menjadi ciri-ciri negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum adalah:<sup>29</sup>

- a. Jaminan bahwa pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya selalu dilaksanakan atas dasar hukum dan peraturan perundang-undangan.
- b. Jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar (*fundamental rights*).
- c. Pembagian kekuasaan negara yang jelas, adil dan konsisten.
- d. Perlindungan hukum dari badan-badan peradilan terhadap tindak pemerintahan.

Wicipto Setiadi menyimpulkan bahwa tujuan supremasi hukum adalah untuk mewujudkan stabilitas nasional, sebagai salah satu prasyarat dapat berjalannya mekanisme demokrasi secara baik.<sup>30</sup>

## B. Analisis

### 1. Evaluasi Pembangunan Bidang Hukum RPJPN Tahun 2005-2025

Hal yang penting dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan adalah evaluasi pelaksanaan perencanaan pembangunan pada periode sebelumnya. Berdasarkan UU tentang SPPN, evaluasi pelaksanaan rencana merupakan bagian dari tahapan perencanaan pembangunan nasional. Evaluasi pelaksanaan RPJPN dilakukan oleh masing-masing pimpinan kementerian/lembaga dan Menteri

PPN/Kepala Bappenas menghimpun serta menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan RPJPN dari masing-masing pimpinan kementerian/lembaga. Hasil evaluasi digunakan sebagai bahan penyusunan masukan dan rekomendasi dokumen RPJPN periode 20 (dua puluh) tahun berikutnya.

Berdasarkan evaluasi pelaksanaan RPJPN Tahun 2005-2025, hampir seluruh misi pembangunan RPJPN Tahun 2005-2025 telah menunjukkan perkembangan yang semakin meningkat. Namun demikian dalam beberapa aspek masih dibutuhkan sejumlah upaya strategis maupun upaya percepatan untuk mencapai hasil akhir yang diharapkan. Berdasarkan evaluasi tersebut, transformasi ekonomi dalam RPJPN periode selanjutnya harus lebih jelas memprioritaskan pembangunan sumber daya manusia (SDM) dan merespon dampak pandemi COVID 19 serta tantangan pembangunan ke depan. Dokumen RPJPN masih diperlukan sebagai rujukan dalam penyusunan dokumen kerangka kelembagaan dan regulasi jangka panjang dalam substansi kehidupan berbangsa dan bernegara, serta perlu mempertimbangkan pembelajaran bidang pembangunan yang relevan dengan dasar pemikiran menuju pertengahan abad ke 21 yaitu kondisi disrupsi teknologi dan ancaman pandemi yang memengaruhi kelangsungan berbangsa dan bernegara.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D, *Supremasi Hukum dan Demokrasi*, Jurnal Hukum: Vol.7, No.14, Agustus 2000, hal.72.

<sup>30</sup> Wicipto Setiadi, *Pembangunan Hukum dalam rangka Peningkatan Supremasi Hukum*, Jurnal Rechtsvinding: Vol.1, No.1, Januari-April 2012, hal.14.

<sup>31</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Ringkasan Eksekutif Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*, 2022, hal.40. Lihat pula Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*, Jakarta: 2022 hal.463-506.



Dalam dokumen RPJPN Tahun 2005-2025, perencanaan pembangunan nasional disusun berdasarkan sembilan bidang pembangunan salah satunya bidang hukum dan aparatur. Kebijakan strategis pada bidang hukum dan aparatur adalah tata kelola pemerintahan yang baik dan reformasi birokrasi dan peningkatan penegakan hukum nasional serta penguatan upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi.<sup>32</sup> Terkait dengan pembangunan hukum, RPJPN Tahun 2005-2025 telah menyebutkan bahwa pembangunan hukum dilakukan sebagai sebuah sistem yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum, penegakan hukum, dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

Dalam Lampiran UU tentang RPJPN Tahun 2005-2025, disebutkan bahwa pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum dan sarana serta prasarana hukum serta perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum, menciptakan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.<sup>33</sup>

Pembangunan aspek politik, hukum, dan keamanan juga telah menunjukkan perbaikan yang menyeluruh dalam dua dekade terakhir. Kinerja positif pada bidang politik, hukum, dan keamanan terlihat melalui kualitas pembangunan

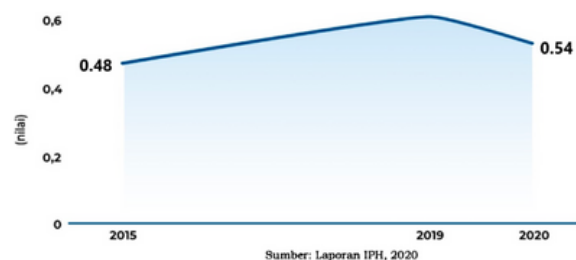
<sup>32</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Ringkasan Eksekutif Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Jakarta: 2022, hal.28.

<sup>33</sup> Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, hal.35.

hukum dan keamanan yang semakin kondusif seperti deradikalisasi dan menurunnya kejadian terorisme. Kemajuan tersebut terutama disokong oleh stabilitas politik dan peran Indonesia dalam menjaga stabilitas kawasan, serta kolaborasi dan sinergi lembaga politik, hukum, pertahanan dan keamanan. Indeks Pembangunan hukum di Indonesia telah menunjukkan hasil positif (Grafik 1). Pembaharuan, perbaikan, penyusunan, dan penerapan regulasi atau UU yang mencakup berbagai isu telah dilakukan sebagai bentuk reformasi regulasi di Indonesia. Penerapan serta pengembangan teknologi dan sistem informasi penegakan hukum menunjukkan upaya serius negara dalam meningkatkan kualitas, kredibilitas, dan transparansi sistem peradilan di Indonesia.<sup>34</sup>

Grafik 1

Indeks Pembangunan Hukum 2015-2020



Berdasarkan persepsi masyarakat, kinerja di bidang hukum pada periode 2005-2024 yang sudah baik dan perlu dipertahankan antara lain penegakan dan regulasi hukum yang didukung dengan sistem informasi berbasis teknologi dan tumbuhnya kesadaran masyarakat terhadap penegakan hukum. Namun demikian masyarakat menilai perlu ada perbaikan atas beberapa kinerja yang masih kurang baik di antaranya: kualitas penegakan hukum yang transparan, akuntabel, responsif, dan berkeadilan; perwujudan sumber daya manusia di bidang hukum

<sup>34</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal.9-10.

yang professional dan berintegritas; perwujudan sinergitas antarinstansi penegak hukum serta birokrasi yang bersih dan akuntabel.<sup>35</sup> Kita telah mencatat kemajuan dari tahapan pembangunan sebelumnya, tetapi kita juga menghadapi berbagai perubahan lingkungan strategis yang sangat pesat di masa depan. Berbagai perubahan tersebut menimbulkan tantangan terhadap upaya pencapaian sasaran Visi Indonesia Emas 2045 yang meliputi berbagai aspek ekonomi, sosial, tata kelola, supremasi hukum, stabilitas, pertahanan dan diplomasi, ketahanan sosial budaya dan ekologi, kewilayahan dan infrastruktur, serta pembiayaan dan manajemen pembangunan.<sup>36</sup>

Untuk melakukan perubahan secara menyeluruh baik di tataran nasional maupun daerah diperlukan landasan kokoh meliputi penciptaan supremasi hukum, demokrasi substansial, keamanan nasional, stabilitas ekonomi, serta diplomasi tangguh sebagai faktor pemampu. Masih banyak tantangan yang dihadapi untuk mewujudkan landasan yang kokoh tersebut. Sistem hukum belum mampu sepenuhnya mewujudkan kepastian hukum dan penegakan hukum yang berkeadilan. Selain itu, pemulihan aset tindak pidana yang belum optimal, potensi pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) masih tinggi, dan pengawasan institusi penegak hukum baik internal maupun eksternal masih lemah. Budaya hukum masyarakat, penyelenggara negara, dan profesi hukum yang masih

rendah juga merupakan isu di bidang hukum yang perlu dibenahi.<sup>37</sup>

Evaluasi dari hasil pembangunan hukum 20 tahun sebelumnya menjadi pijakan dalam menyusun strategi pembangunan hukum 20 tahun berikutnya dengan memperhatikan keberlanjutan dan mengedepankan terpenuhinya berbagai unsur sistem hukum yang menyeluruh meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum. Tanpa adanya kesinambungan dan keberlanjutan kita dimungkinkan dapat mengalami kemunduran dalam pembangunan hukum berikutnya. Beberapa catatan terkait dengan evaluasi pembangunan hukum periode 2005-2025 harus ditindaklanjuti guna penyelesaiannya sehingga langkah pembangunan ke depan berputar pada persoalan yang sama tanpa solusi yang efektif. Pentingnya keberlanjutan mengingat supremasi hukum menjiwai segala aspek bidang pembangunan lain bahkan sebagai landasan bergeraknya roda transformasi pembangunan secara nasional.

## **2. Perencanaan Pembangunan Hukum Periode 2025-2045**

Perencanaan pembangunan hukum jangka panjang pada dua dekade berikutnya telah disusun dan secara resmi dalam dokumen RPJPN Tahun 2025-2045 yang tercantum dalam Lampiran UU tentang RPJPN Tahun 2025-2045. Dokumen ini mengikat sebagai dasar hukum dalam penyusunan perencanaan pembangunan jangka menengah dan tahunan nasional (RPJMN dan RKP) serta penyusunan perencanaan pembangunan jangka menengah dan tahunan daerah (RPJMD dan RKPD).<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Ringkasan Eksekutif Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*, Jakarta: 2022, hal. 28.

<sup>36</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal.14-15.

<sup>37</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal.25.

<sup>38</sup> Pasal 8 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045.

RPJPN Tahun 2025-2045 juga merupakan pedoman bagi seluruh pelaku pembangunan pemerintah dan pelaku pembangunan nonpemerintah sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing.

Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa dokumen perencanaan pembangunan dalam RPJPN Tahun 2025-2045 memiliki metode yang berbeda dalam penyusunan dan penjabarannya dalam dokumen dimaksud. Jika pada dokumen RPJPN Tahun 2005-2025, dokumen dikelompokkan berdasarkan bidang pembangunan yang salah satunya adalah pembangunan bidang hukum maka dalam RPJPN Tahun 2025-2045 tidak ada lagi pengelompokan perbidang pembangunan. Paradigma dan kerangka pikir dalam RPJPN Tahun 2025-2045 didasarkan pada rumusan Visi, Misi, dan Arah Pembangunan Nasional Tahun 2025-2045. Terdapat 5 (lima) sasaran visi yang dijabarkan melalui 8 (delapan) misi pembangunan dan dilaksanakan melalui 17 (tujuh belas) arah pembangunan, dengan 45 (empat puluh lima) indikator utama pembangunan. Hal ini menyebabkan dalam mencapai visi, misi, serta arah pembangunan tersebut dimungkinkan untuk terjadinya keterlibatan berbagai bidang pembangunan, bahkan cenderung mengharuskan adanya sinergitas antar bidang pembangunan.

Terkait dengan pembangunan hukum, RPJPN Tahun 2025-2045 menjadikan pembangunan bidang hukum dalam kelompok misi pembangunan dan digabungkan dengan bidang terkait lainnya yakni dalam misi pembangunan terkait supremasi hukum, stabilitas, dan

kepemimpinan Indonesia. Supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia, serta ketahanan sosial budaya dan ekologi merupakan 2 (dua) misi (agenda) yang tercakup dalam kelompok kedua, yaitu landasan transformasi. Transformasi menuju Indonesia Emas 2045 memerlukan kerangka implementasi yang kuat berupa pembangunan kewilayahan yang didukung dengan sarana prasarana yang dilaksanakan secara bertahap. Untuk itu, diperlukan upaya menjaga kesinambungan pembangunan agar seluruh tahapan pembangunan dapat terlaksana dengan baik.<sup>39</sup>

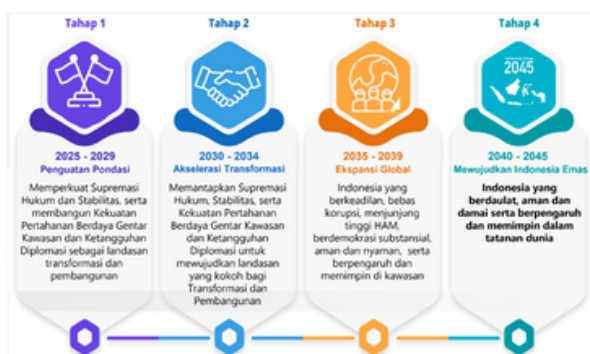
Dalam rangka pencapaian supremasi hukum digunakan indikator pengukur keberhasilan berupa Indeks Pembangunan Hukum (IPH). *Baseline* IPH pada tahun 2025 sebesar 0,69 dengan sasaran pada tahun 2045 sebesar 0,89.<sup>40</sup> Pemantapan supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia dengan memantapkan stabilitas ekonomi, politik, hukum dan keamanan nasional, serta memperkuat ketangguhan diplomasi Indonesia di tingkat global dan membangun kekuatan pertahanan berdaya gentar kawasan. Sedangkan pembangunan kewilayahan diwujudkan untuk meningkatkan pemerataan dan keadilan pembangunan melalui penerjemahan agenda transformasi sosial, ekonomi, dan tata kelola, yang dilengkapi dengan landasan transformasi supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia, serta ketahanan sosial budaya dan ekologi. Penerjemahan tersebut

<sup>39</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal.59.

<sup>40</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal.122.

dilakukan sesuai karakteristik masing-masing wilayah.<sup>41</sup>

Misi/agenda pemantapan supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia dilakukan secara bertahap. Pada tahapan pertama (2025-2029), supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia difokuskan pada supremasi hukum serta penguatan stabilitas politik, dan keamanan nasional yang mencakup pembaharuan substansi hukum, pengembangan budaya hukum dan transformasi kelembagaan hukum yang mengedepankan keseimbangan antara kepastian, keadilan, kemanfaatan, dan perdamaian berlandaskan Pancasila.<sup>42</sup>



Gambar 1. Tahapan Supremasi Hukum, Stabilitas, dan Kepemimpinan Indonesia Sumber RPJPN Tahun 2025-2045

Pada tahap kedua (2030-2034) dengan telah terwujudnya fondasi yang kuat, Indonesia melakukan akselerasi transformasi. Supremasi hukum difokuskan pada digitalisasi sistem penegakan hukum yang modern serta peningkatan kualitas SDM penegakan hukum yang berintegritas dan paradigma aparat penegak hukum pada keadilan restoratif yang mengakomodir korban,

masyarakat dan kepentingan bangsa.<sup>43</sup> Pada tahap ketiga (2035-2039), Indonesia memulai langkah untuk melakukan ekspansi global. Supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia pada tahap ini difokuskan pada pemantapan Indonesia sebagai kekuatan di kawasan dan pemantapan citra keamanan nasional sebagai daya tarik global, sistem pemberantasan korupsi yang berkualitas dan mengoptimalkan pemulihan aset dan pengembalian keuangan negara, serta perbaikan tata kelola melalui pendekatan corruption impact assessment, serta aktor negara dan non-negara yang paham hukum, memiliki paradigma restoratif dan berperspektif HAM, kebebasan sipil dan kesetaraan yang terjamin bagi semua warga negara dalam kehidupan dan dalam memperoleh, mengolah, dan memanfaatkan sumber daya sosial, politik, dan ekonomi.<sup>44</sup>

Isu korupsi menjadi hal mendesak dan penting terlebih menuju periode Indonesia Emas pada lima tahun berikutnya. Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa salah satu upaya yang sangat efektif dalam memerangi korupsi, adalah melalui pengembangan kebijakan antikorupsi yang peka budaya,<sup>45</sup> meskipun terdapat pandangan bahwa dampak budaya pada korupsi tidak meyakinkan.<sup>46</sup> Konstruksi utama yang mempengaruhi korupsi administratif (*petty*

<sup>41</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal.69.

<sup>42</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal.71

<sup>44</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal. 74.

<sup>45</sup> Bryan W. Husted, *Culture and International Anti-Corruption Agreements in Latin America*, Journal of Business Ethic. Vol.37 2002, hal. 413, melalui <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1015248921716> diakses tanggal 7 Juli 2020.

<sup>46</sup> Wolfgang Scholl dan Carsten C. Schermuly, *The Impact of Culture on Corruption, Gross Domestic Product, and Human Development*, Journal of Business Ethics Vol.162, Issue 1, 2020), hal. 171, dalam <https://link.springer.com/journal/10551/volumes-and-issues/162-1>, diakses tanggal 2 Maret 2025.



*corruption*) adalah budaya dan budaya organisasi. Budaya adalah determinan yang kuat dan dalam dari korupsi administrasi. Apatisme dan toleransi di antara masyarakat umum mendorong korupsi administrasi. Budaya organisasi yang lemah diwakili oleh kurangnya transparansi dan akuntabilitas, selain itu juga tidak adanya kode etik yang sama sekali mengarah pada korupsi.<sup>47</sup> Pembangunan budaya anti korupsi tidak terbatas dalam tata kelola pemerintahan, namun juga dalam lingkungan korporasi. Korporasi merupakan salah satu aktor potensial dalam korupsi. Sebagian besar praktik korupsi bergantung pada pasokan suap dari sektor privat.<sup>48</sup> Dari sini dapat dilihat bahwa pembangunan budaya hukum anti korupsi menjadi poin penting dalam pembangunan secara keseluruhan.

Pada tahap keempat (2040-2045), di mana Indonesia diproyeksikan berhasil mewujudkan Indonesia Emas 2045, supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia difokuskan untuk penegakan hukum yang terpadu dan akuntabel berkeadilan dan berkeadaban; Indonesia menuju zero corruption dan terselamatkannya aset dan keuangan negara; masyarakat damai yang taat hukum dan aparat penegak hukum yang berintegritas dan memiliki paradigma restoratif dengan berlandaskan hak asasi manusia.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Salem A. Al-Jundi, Ahmed Shuhaiber, Shaban S. Al-Emara, *The effect of culture and organisational culture on administrative corruption*, International Journal of Economics and Business Research Vol.18 No.4, 2019, hal.438. DOI: 10.1504/IJEBR.2019.103096.

<sup>48</sup> Markus Pohlmann, Kristina Bitsch, & Julian Klinkhammer, *Personal Gain or Organizational Benefit? How to Explain Active Corruption*, German Law Journal Vol.17, No.1, 2016, hal. 75, <https://germanlawjournal.com/volume-17-no-01/>, diakses tanggal 12 Maret 2025.

<sup>49</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal. 75.

Landasan supremasi hukum dan stabilitas nasional disertai kepemimpinan Indonesia di kancah internasional penting untuk memastikan keberlangsungan dan keberhasilan pembangunan. Kebijakan pembangunan dan penataan sistem hukum nasional dikembangkan seiring dengan penataan sistem etika jabatan publik dalam rangka pembinaan etika kehidupan berbangsa dan bernegara dengan dukungan infrastruktur yang efektif untuk peningkatan kualitas demokrasi dan negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Supremasi hukum menjamin kepastian hukum dan keadilan.<sup>50</sup>

Terkait dengan aspek kewilayahan, untuk mewujudkan Visi Indonesia Emas 2045, keberhasilan transformasi secara menyeluruh baik di tataran nasional maupun daerah perlu didukung oleh penciptaan supremasi hukum, demokrasi substansial, keamanan nasional, stabilitas ekonomi, serta diplomasi tangguh sebagai faktor pemampu. Untuk itu arah kebijakan supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia meliputi (i) hukum berkeadilan, keamanan nasional tangguh, dan demokrasi substansial, (ii) stabilitas ekonomi makro, serta (iii) ketangguhan diplomasi dan pertahanan berdaya gentar kawasan.<sup>51</sup>

Adapun arah kebijakan supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia, terdapat lima sasaran utama, yaitu:<sup>52</sup>

- (i) terwujudnya supremasi hukum nasional yang berkeadilan,

<sup>50</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal. 81.

<sup>51</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal. 114.

<sup>52</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal. 115.



berkepastian hukum, bermanfaat dan berlandaskan HAM;

- (ii) terwujudnya keselamatan bangsa, kedaulatan, dan keutuhan wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia yang aman, damai dan mandiri serta aktif menjaga perdamaian dunia;
- (iii) terjaminnya kebebasan sipil dan hak-hak politik; kesetaraan sosial, ekonomi, dan politik; serta terbukanya partisipasi untuk semua pihak;
- (iv) terwujudnya kesinambungan fiskal dan stabilitas harga melalui transformasi tata kelola keuangan negara disertai optimalisasi bauran kebijakan; serta
- (v) terwujudnya kebijakan luar negeri yang adaptif guna menjadi negara kunci di kawasan yang kuat dan berpengaruh.

Pembangunan hukum diarahkan pada terwujudnya supremasi hukum yang berkeadilan, berkepastian, bermanfaat dan berlandaskan hak asasi manusia. Hal tersebut dilaksanakan utamanya melalui arah kebijakan.<sup>53</sup>

- (i) percepatan pembaruan substansi hukum peninggalan kolonial;
- (ii) penerapan dan penegakan hukum yang modern, efisien, terpadu, serta mengedepankan pendekatan restoratif, korektif dan rehabilitatif; transformasi sistem penuntutan
- (iii) menuju *Single Prosecution System* dan transformasi lembaga kejaksaan sebagai *Advocaat Generaal*;
- (iv) pengawas institusi penegak hukum baik internal maupun eksternal dengan dukungan teknologi informasi untuk mencapai transparansi dan akuntabilitas;

- (v) penguatan sistem pemulihan aset melalui penerapan *non-conviction based asset forfeiture* dan pemulihan aset;
- (vi) penguatan sistem pemberantasan korupsi menuju pembaruan hukum materiil dan hukum formil tindak pidana korupsi, penguatan kelembagaan, dan dukungan teknologi informasi;
- (vii) penguatan peran negara dalam mewujudkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM melalui penguatan kelembagaan HAM dan pelaksanaan audit HAM bagi K/L/D dan korporasi;
- (viii) peningkatan internalisasi nilai-nilai HAM melalui perluasan pendidikan HAM;
- (ix) transformasi layanan akses keadilan yang terjangkau dan substansial melalui perluasan akses layanan bantuan hukum;
- (x) pembangunan budaya hukum melalui transformasi sistem penegakan etika/perilaku serta redesain pendidikan hukum; serta
- (xi) pembangunan hukum yang mencakup substansi, budaya, dan struktur termasuk aparat penegak hukum dalam rangka penegakan hukum berdasarkan Pancasila, antara lain melalui mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*Alternative Dispute Resolution*) seperti mediasi penal serta penerapan alternatif pemidanaan dan pendekatan keadilan restoratif yang bertumpu pada asas keadilan, manfaat, dan kepastian hukum.

<sup>53</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal. 115-116.

RPJPN Tahun 2025-2045 juga mengenalkan upaya transformatif super

prioritas sebagai *game changer*. Terdapat 7 (tujuh) *game changer* untuk landasan transformasi bagi misi/agenda supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia dan ketahanan sosial budaya dan ekologi. Dari tujuh *game changer* tersebut, salah satunya merupakan upaya transformasi prioritas di bidang hukum yakni transformasi sistem penuntutan menuju *single prosecution system* dan transformasi lembaga kejaksaan sebagai *advocaat general*.<sup>54</sup>

### 3. Catatan Kritis terhadap Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang Tahun 2025-2045

Sebagai salah satu landasan transformasi untuk menunjang pencapaian Visi Indonesia Emas 2045, visi pembangunan hukum harus disusun sesuai kerangka negara hukum demokratis yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Negara hukum adalah negara di mana supremasi hukum, prinsip persamaan di hadapan hukum dan perlindungan hak asasi manusia di junjung tinggi. Esensi negara hukum sesuai prinsip *rule of law* tidak lain adalah bahwa Negara harus memiliki hukum yang adil, kekuasaan negara tidak berpusat di satu tangan melainkan terdistribusi sesuai prinsip pemisahan kekuasaan, semua orang termasuk penguasa negara tunduk pada hukum, semua orang diperlakukan sama di hadapan hukum, dan hak-hak dasar rakyat dijamin dan dilindungi oleh negara. Prinsip-prinsip *rule of law* tersebut harus dijadikan kerangka berpikir dalam menentukan arah pembangunan

pembangunan hukum sebagai landasan transformasi menuju Indonesia Emas 2045. Menempatkan supremasi hukum sebagai landasan transformasi dan faktor pemampu tidak dapat dipisahkan dari penegakan hukum, keduanya harus bersinergi untuk dapat mewujudkan cita hukum, fungsi hukum, dan tujuan hukum. Berdasarkan hal tersebut, menempatkan supremasi hukum di dalam salah satu misi pembangunan nasional dan bahkan menjadikannya sebagai landasan transformasi sudah tepat, namun menggabung dengan stabilitas (aspek ekonomi) dan kepemimpinan nasional (aspek internasional) menjadikan materi pembangunan hukum menjadi bercampur dengan masalah ekonomi dan luar negeri. Selanjutnya pembangunan supremasi hukum juga digabung dengan keamanan nasional dan masalah demokrasi (politik) menjadikan elaborasi masalah pembangunan hukum menjadi tidak fokus. Arah kebijakan pembangunan supremasi hukum juga sudah cukup komprehensif, apabila dilihat dari konteks unsur sistem hukum menurut Friedmann, yakni struktur hukum (*structure of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Pada tahapan pembangunan hukum lima tahun pertama (2025-2029), supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia difokuskan pada supremasi hukum serta penguatan stabilitas politik, dan keamanan nasional yang mencakup pembaharuan substansi hukum, pengembangan budaya hukum dan transformasi kelembagaan hukum yang mengedepankan keseimbangan antara kepastian, keadilan, kemanfaatan, dan perdamaian berlandaskan Pancasila.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal.78.

<sup>55</sup> RPJPN Tahun 2025-2045 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal. 71.

Namun demikian, terdapat semacam kontradiksi antara arah kebijakan terkait transformasi sistem penuntutan menuju *single prosecution system* dan transformasi lembaga kejaksaan sebagai *advocaat generaal* dengan arah kebijakan penguatan sistem pemberantasan korupsi menuju *zero corruption* melalui pembaruan hukum materiil dan hukum formil tindak pidana korupsi, penguatan kelembagaan, dan dukungan teknologi informasi. *Single prosecution system* menempatkan kejaksaan sebagai penuntut umum tunggal maupun sebagai satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*). Arah kebijakan ini menjadi super prioritas, namun kemudian akan menjadi pertanyaan apakah kewenangan penuntutan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) akan dihapuskan? Sebagai upaya transformatif super prioritas, maka dalam waktu dekat, beberapa undang-undang harus diubah terkait hal tersebut, antara lain Undang-Undang tentang KPK, Undang-Undang tentang Kejaksaan Agung, Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana, dan Undang-Undang tentang Peradilan Militer. Pilihan transformasi sistem penuntutan menuju *single prosecution system* dan transformasi lembaga kejaksaan sebagai *advocaat generaal* sebagai super prioritas juga perlu digali lebih lanjut dan dicermati terkait dengan sinkronisasi dan harmonisasinya dengan kondisi saat ini serta peraturan perundang-undangan terkait yang juga masih berlaku. Hal ini penting mengingat supremasi hukum, bukan hanya hukum materiil semata, tetapi juga aspek formilnya yaitu penegakan hukum serta

kelembagaannya.

Selain itu terkait dengan budaya hukum, aspek pembangunan budaya hukum belum tampak dan terbaca dalam RPJPN Tahun 2025-2045. Untuk memperbaiki tata kelola, kebijakan strategis pembangunan budaya hukum juga diperlukan. Budaya taat hukum baik oleh penyelenggara negara maupun masyarakat harus serius dibangun. Jika tidak, pembangunan apa pun akan gagal jika tidak ditopang oleh budaya hukum yang baik. Keberhasilan transformasi sosial dan ekonomi akan sangat ditentukan oleh keberhasilan membangun budaya hukum. Pengembangan budaya sadar hukum dan konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat menjadi prasyarat penting dalam transformasi bangsa secara keseluruhan menuju Indonesia Emas 2045.<sup>56</sup>

Dalam konteks budaya hukum maka penguatan budaya hukum berbasis nilai-nilai dan etika Pancasila. Pancasila harus menjadi ideologi yang menjiwai arah pembangunan nasional terlebih jika dikaitkan dengan pembangunan hukum. Konsep hukum yang ideal seharusnya hukum yang memperkuat nilai-nilai Pancasila. Hukum yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila, yaitu hukum yang mampu memperkuat konsepsi negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa (*religious nation state*). Hukum yang mampu memperkuat konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*). Hukum yang mampu mengakselerasi pencapaian cita-cita dan tujuan nasional bangsa Indonesia. Hukum yang demokratis.

<sup>56</sup> Badan Keahlian DPR RI, Kajian Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, Jakarta: November 2023, hal.22.

Hukum yang memberikan jaminan pemenuhan hak-hak asasi manusia. Hukum yang mampu memperkokoh integrasi bangsa dan negara. Hukum yang berlandaskan prinsip Bhinneka Tunggal Ika. Hukum yang mengutamakan kepentingan nasional. Hukum yang berkepastian, berkemanfaatan, berkeadilan, dan keberkahan. Hukum yang membawa kemaslahatan dan menjunjung tinggi nilai kebenaran.<sup>57</sup>

Grand design pembangunan budaya hukum masyarakat harus dibangun secara sistematis, terstruktur, terarah, dan berkelanjutan, serta relevan dengan konteks kekinian. Hal ini dilakukan melalui proses pendidikan hukum sejak dini dengan memperkuat peranan tripusat pendidikan dalam melakukan pendidikan hukum baik di keluarga, sekolah, dan masyarakat serta optimalisasi program-program upaya penyuluhan, sosialisasi, edukasi hukum terhadap masyarakat. Selain itu penting pula untuk memperluas best practice program pembangunan budaya hukum. Misalnya program sekolah sadar hukum, desa sadar hukum, forum masyarakat sadar hukum, forum pelajar sadar hukum; melalui upaya pembiasaan sikap disiplin, taat aturan, dan bersikap adil serta bertanggung jawab dan disiplin.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.H., S.IP., SAP., S.Pd., M.H., M.Si., *Pembangunan Budaya Hukum Melalui Transformasi Sistem Penegakan Etika/Perilaku serta Redesain Pendidikan Hukum Sebagai Arah Kebijakan Pembangunan Supremasi Hukum Dalam RPJP Nasional 2025-2045*, Paparan disampaikan dalam Focus Group Discussion "Terwujudnya Supremasi Hukum Yang Berkeadilan, Berkepastian, Bermanfaat, Dan Berlandaskan Hak Asasi Manusia Sebagai Misi Pembangunan Bidang Hukum Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045" yang diselenggarakan atas kerjasama Badan Keahlian DPR RI dan Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung, 30 November 2023.  
<sup>58</sup> Ibid.

Badan Pembinaan Hukum Nasional menekankan pentingnya strategi pembangunan budaya hukum ke depan yang dilakukan sejalan dengan arah kebijakan pembangunan hukum lainnya yaitu dengan:<sup>59</sup>

- a. membangun kesadaran masyarakat terhadap persoalan kolektif yang dihadapi untuk menghasilkan aksi-aksi kolektif yang dapat memperbaiki kualitas kehidupan mereka (*collective undertakings*);
- b. membangun kesadaran individu dan kelompok untuk membangun kekuatan individu dan masyarakat agar mampu mengapresiasi diri di dalam hubungannya dengan kekuatan besar yang menindasnya (*self-expression*);
- c. pengarusutamaan etika. Etika memegang peranan penting untuk membangun masyarakat yang taat dan menghormati hukum. Dalam hal ini, pertama-tama perlu ditentukan terlebih dahulu nilai-nilai etika yang sesuai dengan bangsa Indonesia.

Adapun tantangan dan permasalahan nyata yang masih akan terus dihadapi dalam pembangunan supremasi hukum jangka panjang adalah fakta bahwa hukum masih belum menjadi panglima atau supremasi hukum belum sepenuhnya ditegakkan. Hukum masih belum dirasakan memberikan rasa keadilan bagi masyarakat, bahkan dinilai tumpul ke atas tajam ke bawah. Selain itu adanya disrupsi di bidang hukum seiring perkembangan teknologi menjadi tantangan lainnya. Demikian pula tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni

<sup>59</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, Jakarta; Cetakan 1: 2020, hal.145.



peraturan perundang-undangan yang menyebabkan munculnya ketidakpastian hukum, serta masih maraknya kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme.<sup>60</sup> Pemberantasan korupsi menjadi isu penting karena korupsi melanggar aturan-aturan hukum (*rule of law*), dan aturan-aturan hukum merupakan prasyarat ekonomi pasar. Tanpa aturan-aturan hukum, maka tidak ada perlindungan atas hak atas kekayaan pribadi dan penegakan kontrak. Hal ini merupakan cara tidak langsung korupsi melemahkan efisiensi ekonomi dan konsekuensinya kesejahteraan.<sup>61</sup>

Dengan tersusunnya arah pembangunan hukum 20 (dua puluh) tahun ke depan dalam dokumen RPJPN Tahun 2025-2045, bagaimana menindaklanjuti catatan kritis tersebut? Pembentuk Undang-Undang menyadari bahwa dalam pelaksanaannya dimungkinkan terjadi hal-hal yang tidak sesuai dengan rencana dan karenanya dapat dilakukan mekanisme pengendalian dan evaluasi. Untuk itu dalam pelaksanaannya, dilakukan pengendalian dan evaluasi melalui manajemen risiko pembangunan nasional, kajian kelayakan serta sistem data informasi dan teknologi terintegrasi yang ditujukan guna mencapai sasaran pembangunan nasional secara keseluruhan baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam Pasal 17 UU tentang RPJPN Tahun 2025-2045 disebutkan bahwa hasil pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan RPJPN Tahun 2025-2045 digunakan

oleh Pemerintah Pusat untuk melakukan peninjauan kembali terhadap RPJPN Tahun 2025-2045. Dalam hal hasil peninjauan kembali memerlukan perubahan terhadap dokumen RPJPN dalam lampiran UU tersebut, perubahan tersebut diatur dengan Peraturan Presiden setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR).

Berdasarkan hal tersebut maka berbagai catatan kritis termasuk di dalamnya hasil evaluasi dan peninjauan dalam pelaksanaan RPJPN dimungkinkan untuk dilakukan penyesuaian atau perubahan melalui instrumen Peraturan Presiden sepanjang telah dikonsultasikan dengan DPR. Selain itu dapat pula menjadi bagian dari catatan penting dalam penyusunan arah pembangunan hukum jangka menengah (lima tahun) yang disusun melalui RPJMN. Kebijakan pembangunan hukum dalam RPJMN Tahun 2025-2030 hendaknya memperkuat aspek budaya hukum yang secara konkrit diwujudkan dalam kebijakan yang bersifat implementatif dengan tetap mengakar pada nilai-nilai Pancasila. Demikian pula terkait dengan penegakan hukum yang berkeadilan. Kebijakan dan tindakan nyata atas berbagai persoalan hukum, korupsi, dan HAM yang masih menjadi pekerjaan rumah dari pembangunan hukum periode sebelumnya seharusnya diselesaikan agar terjadi keberlanjutan dan peningkatan pencapaian yang terukur.

<sup>60</sup> Cecep Darmawan, *Pembangunan Budaya Hukum Melalui Transformasi Sistem Penegakan Etika/Perilaku serta Redesain Pendidikan Hukum Sebagai Arah Kebijakan Pembangunan Supremasi Hukum Dalam RPJP Nasional 2025-2045*.

<sup>61</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, hal. 146.



### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Evaluasi pembangunan hukum pada periode pembangunan nasional jangka panjang Tahun 2005-2025 menjadi dasar dalam penyusunan perencanaan Pembangunan jangka dua puluh tahun berikutnya. Perencanaan yang baik menjadikan evaluasi sebagai bagian dari proses rencana. Selain kesinambungan dan keberlanjutan, evaluasi memberi arah guna terpenuhinya berbagai unsur sistem hukum yang menyeluruh meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum dalam kebijakan pembangunan hukum ke depan.
2. Meskipun model, paradigma, dan pendekatan dalam perencanaan pembangunan jangka panjang 2025-2045 berbeda dengan dua dekade sebelumnya namun demikian keberlanjutan tetap menjadi penting. Perubahan paradigma perencanaan pembangunan yang menggabungkan bidang pembangunan hukum dengan stabilitas (ekonomi) dan kepemimpinan Indonesia di dunia internasional menuntut adanya fokus lebih terhadap bidang hukum.
3. Penguatan aspek budaya hukum dalam perencanaan pembangunan hukum jangka panjang serta pekerjaan rumah seputar persoalan hukum, korupsi, dan masalah HAM harus dituntaskan secara terencana di awal-awal periode pembangunan. Hal ini mengingat supremasi hukum menjiwai segala aspek bidang pembangunan lain bahkan sebagai landasan bergeraknya roda transformasi pembangunan secara nasional.

#### B. Saran

Catatan terkait fokus supremasi hukum yang beretika sesuai nilai Pancasila, penguatan budaya hukum, serta penuntasan persoalan hukum, korupsi, dan HAM dapat menjadi bahan evaluasi bagi perbaikan dan penyesuaian RPJPN 2025-2045 yang dapat dituangkan melalui perencanaan pembangunan jangka menengah periode awal (RPJMN 2025-2045) maupun dokumen perencanaan turunan lainnya. UU tentang RPJPN Tahun 2025-2045 membuka peluang dilakukannya peninjauan kembali dan perubahan jika diperlukan terhadap dokumen RPJPN dalam lampiran UU tersebut yang dapat diatur dengan Peraturan Presiden setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan DPR.

#### Daftar Pusaka

##### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

##### Buku

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke 3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Glenn, H. Patrick. *Legal Tradition of the World*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

- Kusumaatmadja, Mochtar. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran & Penerbit Binacipta, tanpa tahun.
- MD, Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi dan Isu*, Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Shidarta, *Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)*, dalam Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi, ed. Shidarta, Jakarta: Epistema Institut & Huma, 2012.

#### Jurnal

- Al-Jundi, Salem A., Ahmed Shuhaiber, Shaban S. Al-Emara, *The effect of culture and organisational culture on administrative corruption*, International Journal of Economics and Business Research Vol.18 No.4, 2019, DOI: 10.1504/IJEER.2019.103096.
- Aulia,M. Zulfa. *Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan*, Undang: Jurnal Hukum Vol. 1 No. 2, 2018: 363-392, DOI: 10.22437/ujh.1.2.363-392, ISSN 2598-7933 (online); 2598-7941
- Duve, Thomas. *Legal Traditions: A Dialogue Between Comparative Law and Comparative Legal History*, *Comparative Legal History*: Vol.6, 2018, dalam <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2049677X.2018.1469271>, diakses tanggal 12 Juli 2020.
- Farmery, Voyer, M., AK. Kajlich, L. Vachette, A. Quirk, G. *Assessing policy coherence and coordination in the sustainable development of a Blue Economy. A case study from Timor Leste*, Ocean & Coastal Management. Vol. 192, 2020.
- Husted, Bryan W. *Culture and International Anti-Corruption Agreements in Latin America*, Journal of Business Ethics. Vol.37 2002, 413 <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1015248921716> diakses tanggal 7 Juli 2020.
- H. Nurdin, *Kebijakan Pembangunan Hukum dalam Rumusan Normatif Mengenai Negara Hukum Yang Berdasarkan Kedaulatan Rakyat*, Universitas Islam Makassar: Vol. 1, No.1, Februari 2018.
- Kadir, Faisal H., Ali Lating, Raoda M Jae, dan Fathnun Tan, *Dinamika Perencanaan Pembangunan Desa Partisipatoris (Studi, Keterlibatan Pemangku Kepentingan Di Desa Tate.Kecamatan Darume Utara Kabupaten Halmahera Utara*, Journal of Ethnic Diversity and Local Wisdom: Vol. 5, Issue 1 Juni 2024, e-ISSN: 2686-4762.

- Qamar, Nurul. Supremasi Hukum dan Penegakan Hukum, *Jurnal Ilmiah Hukum*: Vol.13, Nomor 2, Mei-Agustus 2011.
- Scholl, Wolfgang. dan Carsten C. Schermuly, *The Impact of Culture on Corruption, Gross Domestic Product, and Human Development*, *Journal of Business Ethics* Vol.162, Issue 1, 2020), dalam <https://link.springer.com/journal/10551/volumes-and-issues/162-1>, diakses tanggal 12 Maret 2025.
- Setiadi, Wicipto. *Pembangunan Hukum dalam rangka Peningkatan Supremasi Hukum*, *Jurnal Rechtsvinding*: Vol.1, No.1, Januari-April 2012.
- Sonata, Depri Liber. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum*, *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* Vol.8, 2015.
- Subkhan, Imam. *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, *Aspirasi*: Vol.5, No. 2, 2014.
- Sugiono, Bambang., dan Ahmad Husni M.D, *Supremasi Hukum dan Demokrasi*, *Jurnal Hukum*: Vol.7, No.14, Agustus 2000.
- T. S., Schmidt., & Sewerin, S, *Measuring the temporal dynamics of policy mixes– An empirical analysis of renewable energy policy mixes 'balance and design features in nine countries*, *Research Policy*: Vol 48(10), Article 103557, 2019.

#### Bahan yang tidak diterbitkan

- Badan Keahlian DPR RI, *Kajian Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045*, Jakarta: November
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, Jakarta: Cetakan 1, 2020.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, Jakarta; Cetakan 1: 2020.
- Darmawan, Cecep., *Pembangunan Budaya Hukum Melalui Transformasi Sistem Penegakan Etika/Perilaku serta Redesain Pendidikan Hukum Sebagai Arah Kebijakan Pembangunan Supremasi Hukum Dalam RPJP Nasional 2025-2045*, *Paparan disampaikan dalam Focus Group Discussion "Terwujudnya Supremasi Hukum yang Berkeadilan, Berkepastian, Bermanfaat, dan Berlandaskan Hak Asasi Manusia Sebagai Misi Pembangunan Bidang Hukum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045"* yang diselenggarakan atas kerjasama Badan Keahlian DPR RI dan Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung, 30 November 2023.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Naskah Akademik RPJPN 2025-2045*, Jakarta: Juni 2023.

- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Ringkasan Eksekutif Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 , 2022.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*, Jakarta: 2022.
- Supancana, I.B.R., *Arah Pembangunan Hukum Menyongsong Indonesia Emas 2045*, Paparan dan makalah disampaikan dalam Seminar melalui Webinar, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Dwijendra, Bali, Denpasar, 2 Juli 2020

## Laman

- Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/perencanaan>, diakses tanggal 20 Februari 2025.
- Asshiddiqie, Jimly. Gagasan Negara Hukum Indonesia, Makalah Disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2011 dalam [https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf), diakses tanggal 4 Maret 2025.

## Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dalam Pengawasan terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi

*(Authority of the Judicial Commission of the Republic of Indonesia in Supervision of Constitutional Court Judges)*

**Laily Fitriani**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, Badan Keahlian DPR RI

Korespondensi: [laily.fitriani83@gmail.com](mailto:laily.fitriani83@gmail.com)

### Abstrak

Komisi Yudisial sebagai lembaga Negara yang tugasnya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang "Berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, martabat serta perilaku hakim." Dengan demikian, Komisi Yudisial adalah lembaga Negara yang dibentuk melalui konstitusi untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim. Kedudukan Komisi Yudisial adalah sangat penting. Secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Adapun Mahkamah Konstitusi melalui putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa Komisi Yudisial tidak memiliki wewenang untuk mengawasi hakim MK. Pada akhirnya hadir majelis kehormatan mahkamah konstitusi mengadili hakim mahkamah konstitusi dalam pelanggaran kode etik hakim Mahkamah konstitusi. Hal ini dirasakan kurang ideal karena dalam perjalanannya seringkali hakim konstitusi masih melakukan pelanggaran etika. Permasalahan dalam tulisan ini yakni: Bagaimanakah penegakan kode etik bagi hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi? Bagaimanakah peranan Komisi Yudisial dalam Penegakan Kode Etik bagi Hakim Konstitusi? Bagaimana model penegakan kode etik bagi hakim Mahkamah Konstitusi? Adapun sejumlah permasalahan tersebut bertujuan untuk menjawab urgensi dari mengembalikan kewenangan untuk mengawasi hakim konstitusi. Tulisan ini menggunakan metode tulisan yuridis normatif. Kesimpulan yang didapatkan dari tulisan ini yakni diperlukan untuk kembali menghidupkan kewenangan dari Komisi Yudisial untuk mengawasi Mahkamah Konstitusi.

**Kata Kunci:** komisi yudisial, kewenangan pengawasan, hakim mahkamah konstitusi

### Abstract

*The Judicial Commission as a state institution whose duties are related to judicial power which "has the authority to propose the appointment of Supreme Court Justices and other authorities in order to maintain and uphold the honor, dignity and behavior of judges". Thus, the Judicial Commission is a state institution formed through the constitution to carry out external supervision of judges. The position of the Judicial Commission is very important. Structurally, its position is positioned on an equal footing with the Supreme Court and the Constitutional Court. The Constitutional Court through the Constitutional Court decision No. 005/PUU-IV/2006 stated that the Judicial Commission does not have the authority to supervise Constitutional Court judges. In the end, the Constitutional Court's honorary council was present to try constitutional court judges in violations of the code of ethics of constitutional court judges. This is considered less than ideal*



*because in its journey, constitutional judges often still commit ethical violations. The problems in this article are: How is the enforcement of the code of ethics for constitutional judges in the Constitutional Court? What is the role of the Judicial Commission in Enforcing the Code of Ethics for Constitutional Judges? What is the model for enforcing the code of ethics for Constitutional Court judges? A number of these problems aim to answer the urgency of returning the authority to supervise constitutional judges. This article uses the normative legal writing method. The conclusion drawn from this article is that it is necessary to revive the authority of the Judicial Commission to supervise the Constitutional Court.*

**Keywords:** *judicial commission, supervisory authority, constitutional court judge*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut (UUD NRI Tahun 1945) memberikan atribusi kewenangan kepada Komisi Yudisial Republik Indonesia berupa *“mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”*. Secara gramatikal, ketentuan tersebut memberikan dua kewenangan utama kepada Komisi Yudisial, yakni: (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan (2) mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Adapun jika ingin dianalisis lebih lanjut, dalam frasa *“... dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”*, kata *“dan”* menunjukkan keterpisahan substantif dengan kata sebelumnya yang menimbulkan kewenangan yang berbeda. Kata *“menegakkan”* mengandung pengertian pengawasan (*controle*) dan penegakan (*law enforcement*).<sup>1</sup> Hal ini sesuai dengan

jabatan hakim dalam konsepsi UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan jabatan kehormatan yang harus dihormati, dijaga, dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang juga bersifat mandiri yaitu Komisi Yudisial. Dengan kehormatan dan keluhuran martabatnya itu, kekuasaan kehakiman yang merdeka dan imparial diharapkan dapat diwujudkan sekaligus diimbangi dengan prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun dari segi etika.

Awalnya keberadaan dari Komisi Yudisial dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU tentang KY) sebagai derivatif hukum atas lembaga tersebut, dalam Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU tentang Kekuasaan Kehakiman) diatur bahwa Komisi Yudisial merupakan badan pengawasan eksternal yang memantau) pengawasan tingkah laku hakim berdasarkan kode etik dan pedoman tingkah laku hakim, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU tentang Perubahan UU tentang KY). Pentingnya akuntabilitas dalam sistem kekuasaan kehakiman juga

<sup>1</sup> Apriyanto Kariang, *Wewenang Pengawasan Terhadap Hakim Oleh Komisi Yudisial Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Lex Administratum, Vol. VI/No. 1/Jan-Mar/2018, hal. 5.

mendorong lahirnya Komisi Yudisial, kehadiran Komisi Yudisial dalam sistem kekuasaan kehakiman bukan sekedar pemanis demokrasi atau sekedar pembatas dalam proses inovatif penegakan hukum. Pembentuk Komisi Yudisial merupakan konsekuensi logis yang muncul dari bersatunya lembaga peradilan dengan Mahkamah Agung. Pengendalian internal terhadap hakim dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, yang merupakan lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi seluruh warga negara, karena merupakan peradilan tertinggi suatu negara diantara badan-badan peradilan yang berada dibawahnya, termasuk banyak peradilan khusus yang banyak dibentuk.

perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga serta melindungi perilaku hakim. Namun, kewenangan Komisi Yudisial dalam mengawasi Hakim Konstitusi dibatalkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006. Mahkamah Konstitusi menegaskan diri sebagai Lembaga “*untouchable*” di negara ini dengan memutuskan bahwa Hakim Konstitusi tidak termasuk sebagai pihak yang diawasi oleh Komisi Yudisial. Pengawasan terhadap Hakim Konstitusi kemudian dialihkan secara internal melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2013 maka disahkan, dan dibentuklah Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) oleh Mahkamah Konstitusi yang bertugas untuk menegakkan kode etik dan pedoman

perilaku hakim konstitusi.<sup>2</sup>

Pada tahun 2023 MKMK Kembali bersidang dengan menghasilkan Putusan MKMK Nomor 02/MKMK/L/11/2023 terhadap hakim konstitusi Anwar Usman. Hal ini menunjukkan bahwa hakim Mahkamah Konstitusi pun merupakan manusia biasa yang mungkin saja melakukan kesalahan. Oleh karena itu Penulis berpandangan perlunya ada solusi yang terbaik agar penegakan kode etik bagi hakim konstitusi dapat lebih maksimal dibandingkan penegakan kode etik bagi hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi yang ada saat ini.

## B. Permasalahan

Pokok permasalahan dalam tulisan ini yakni:

1. Bagaimanakah penegakan kode etik bagi hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimanakah peranan Komisi Yudisial dalam Penegakan Kode Etik bagi Hakim Konstitusi?
3. Bagaimana model penegakan kode etik bagi hakim Mahkamah Konstitusi?

## C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan jurnal ini yakni:

1. Untuk mengetahui penegakan kode etik bagi hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi.
2. Untuk mengetahui peranan Komisi Yudisial dalam Penegakan Kode Etik bagi Hakim Konstitusi.
3. Untuk mengetahui model penegakan kode etik bagi hakim Mahkamah Konstitusi.

<sup>2</sup> Dimas Yemahura Alfarauq, Siti Marwiyah, Wahyu Prawesthi, *Urgensi Kewenangan Komisi Yudisial dalam Rangka Menjaga Perilaku Hakim*, Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi Volume. 2, No. 2, Tahun 2025, hal. 2.

## 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>3</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>4</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 approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>5</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Teori

#### 1. Teori Negara Hukum

Negara hukum Indonesia diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak

dipertanggungjawabkan.<sup>6</sup> Berdasarkan uraian diatas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negarnya dan sebagai dasar dari keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya ada jika peraturan hukum ini mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>7</sup>

Muhammad Tahir Azhary mengemukakan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau Negara Hukum yang baik itu mengandung 9 (sembilan) prinsip, yaitu:<sup>8</sup>

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan yang bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan; dan
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Negara hukum menurut ahli hukum lainnya yakni H. Azhary dikemukakan memiliki unsur dan asas-asas yang meliputi 5 (lima) hal yakni:<sup>9</sup>

- Pengakuan, penghormatan, dan
1. perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas

<sup>3</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: Bumi Aksara, 2016, hal. 33.

<sup>4</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 24.

<sup>5</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018, hal. 27-28.

<sup>6</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015, hal. 53.

<sup>7</sup> Hendra Nurtjahjo, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Keempat Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2017, hal. 34

<sup>8</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, hal. 64.

<sup>9</sup> Azhary, *Ilmu Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1974, hal. 20

- martabat manusia (*human dignity*);
2. Berlakunya asas kepastian hukum;
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*);
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan; dan
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Adapun, prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*Equal Protection*) atau persamaan dalam hukum (*Equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya anak-anak yang dibawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang umur diatas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang logis. Tetapi perbedaan perlakuan tidak boleh jika tanpa ada alasan yang logis. Misalnya karena perbedaan warna kulit, gender, dan agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan perlakuan tanpa alasan logis yang sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju. Menurut Dicey, bahwa berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*Equality before the law*). Dimana semua orang harus tunduk kepada hukum dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*). Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep *due*

*process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*).<sup>10</sup>

Konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang “keadilan yang fundamental” (*fundamental fairness*). Perkembangan, *due process of law* yang prosedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis, dan layak yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan. Menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas, yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untuk bepergian, hak untuk privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*) dan hak-hak fundamental lainnya.<sup>11</sup>

## 2. Teori Kerugian Konstitusional

Teori kerugian konstitusional penting

<sup>10</sup> Adi Sulistiyono, *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*, Cetakan Ketiga, Surakarta: LPP UNS dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS, 2013, hal. 45.

<sup>11</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2018, hal. 60.

untuk dibahas dalam kaitannya dengan tulisan ini. Hal ini dikarenakan semula dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial pernah diatur mengenai pengawasan Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Konstitusi sebelum dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006. Relevansi kerugian konstitusional yakni dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini Komisi Yudisial diibaratkan “bagaikan bunga yang layu sebelum berkembang”, karena pada tanggal 16 Agustus 2006, kewenangan lembaga ini dalam bidang pengawasan telah dicabut dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/ 2006. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut meliputi pembatalan sebagian pasal-pasal yang berkaitan dengan kewenangan pengawasan terhadap hakim, hakim agung dan hakim konstitusi yang terdapat di dalam Undang-Undang tentang KY. Ini berarti Komisi Yudisial tidak mempunyai kewenangan untuk mengawasi para hakim Mahkamah Konstitusi.<sup>12</sup>

*Ratio legis* kerugian konstitusionalnya adalah pengawasan Mahkamah Konstitusi tidak lagi menjadi kewenangan Komisi Yudisial menurut Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/ 2006 tersebut, maka putusan Mahkamah Konstitusi yang mengeliminir kewenangan Komisi Yudisial, maka Komisi Yudisial mengalami problem eksistensial. Keberadaan Komisi Yudisial hanyalah sebagai pelengkap saja bagi lembaga negara lain, dan bahwa hanyalah lembaga yang tidak memiliki kewenangan pengawasan apa-apa lagi. Tugas utamanya untuk mengawasi tidak

diberikan lagi oleh undang-undang, karena terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh lembaga ini. Inilah yang menyebabkan terjadinya kendala posisi yang dialami Komisi Yudisial dan perlu secepatnya undang-undang yang mengatur lembaga ini segera direvisi.<sup>13</sup> Untuk itu, maka kali ini dalam kajian teoritis ini, dibahas mengenai kerugian konstitusional.

Adapun, sebelum membahas kerugian konstitusional, perlu dipahami mengenai hak konstitusional (constitutional right) yang menurut Prof. Jimly Asshiddiqie adalah hak-hak yang dijamin didalam dan oleh UUD NRI Tahun 1945. Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah memuat prinsip-prinsip hak asasi manusia sebagai materi pokok. Prinsip-prinsip tersebut menjadi dasar hak konstitusional warga negara yang melahirkan kewajiban bagi negara untuk memenuhinya.

Sebagai negara hukum salah satu unsur mutlak yang harus ada adalah pemenuhan hak-hak dasar manusia (basic right) dan adanya perlindungan hak asasi manusia (HAM). Jaminan perlindungan HAM dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi bermakna bahwa negara pun dilarang melakukan pelanggaran HAM dan bahkan tugas utama perlindungan HAM adalah pada negara. Oleh karena itu tugas utama negara yang memperoleh monopoli kekuasaan dari rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi adalah untuk memenuhi dan melindungi HAM.

Perkembangan HAM dan paham konstitusionalisme melahirkan dokumen

<sup>12</sup> Bambang Sutyoso, *Penguatan Peran Komisi Yudisial dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum, No. 2 Vol. 18 April 2011, hal. 271.

<sup>13</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Komisi Yudisial Dari Delegitimasi Hingga Revitalisasi Moral Hakim*, Yogyakarta: Kreasi wacana, 2007, hal. 22.



konstitusi modern yang pada umumnya memuat jaminan perlindungan dan pemajuan HAM. Jaminan HAM dalam konstitusi bermakna bahwa HAM tidak dapat dikesampingkan oleh peraturan hukum yang lebih rendah, sebaliknya semua aturan hukum yang lebih rendah harus tunduk pada konstitusi. HAM sebagai hak konstitusional warga negara menjamin hak-hak dasar bagi setiap warga negara namun hak ini juga dibatasi oleh hak-hak orang lain dan diimbangi dengan kewajiban warga negara. Seperti contoh hak individu seseorang dibatasi oleh hak bersama atau komunal yang melibatkan orang banyak.

Hak konstitusional berbeda dengan hak legal. Hak konstitusional merupakan hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD NRI Tahun 1945, sedangkan hak legal lahir berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 HAM di Indonesia telah diakui secara lengkap dan memenuhi syarat sebagai konstitusi yang baik. Hak asasi manusia dan hak warga negara dapat dikaitkan dengan pengertian "*Contitutional Rights*" (Hak Konstitusional).

Pelaksanaan hak-hak konstitusional tersebut selanjutnya diatur lebih rinci dalam undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih rendah. Hak konstitusional merupakan hak yang paling mendasar dan paling tinggi karena lahir dari kesadaran sebuah bangsa akan kesamaan nasib dan cita-cita bersama. Hak konstitusional warga negara harus dijamin, dilindungi, dan hormati oleh seluruh organisasi kekuasaan negara tetapi banyak hak kontitusional yang

dirugikan akibat lahirnya Undang-Undang baru.

Pembentuk undang-undang tidak menyediakan penjelasan dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi mengenai pengertian dari kerugian konstitusional. Oleh karena itulah, dalam beberapa putusannya, Mahkamah Konstitusi berusaha memberikan pengarah tersendiri untuk memaknai kerugian konstitusional, Dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 010/PUU-III/2005, yang kemudian ditekankan kembali dalam Putusan nomor 015/PUU-III/2005, Mahkamah Konstitusi mengharuskan siapapun yang hendak memohonkan pengujian atas pasal atau muatan materi suatu Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945:

1. Adanya hak konstitusional yang bersangkutan yang diberikan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Hak konstitusional tersebut dianggap oleh yang bersangkutan telah dirugikan oleh undang-undang yang dimohonkan pengujian.
3. Kerugian konstitusional tersebut bersifat khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
4. Adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian tersebut dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 32.

## B. Analisis

### 1. Penegakan Kode Etik Bagi Hakim Konstitusi Di Mahkamah Konstitusi

Penegakan Kode Etik bagi hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh MKMK. Pengaturan MKMK telah ada sejak ditetapkannya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu pada Pasal 23 ayat (3), yang menyatakan bahwa; "Permintaan pemberhentian dengan tidak hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf g dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi." Kemudian pada tahun 2006 Mahkamah Konstitusi membentuk Peraturan tentang MKMK yaitu peraturan Nomor 10/PMK/2006. Pada perubahan UU No. 24 Tahun 2003 Majelis Kehormatan baru didefinisikan yaitu setelah ditetapkannya UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 1 angka 4 UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa: "Majelis Kehormatan Mahkamah konstitusi adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk memantau, memeriksa dan merekomendasikan tindakan terhadap Hakim konstitusi, yang diduga melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi.

Pengaturan MKMK secara spesifik baru dibentuk pada tanggal 21 Maret 2013 melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 1 Tahun 2013 tentang Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (PMK No. 1

Tahun 2013). Namun, Peraturan tentang MKMK ini tidak berlaku lama, yaitu hanya berlaku sekitar kurang dari satu tahun. Seperti halnya PMK No. 2 Tahun 2013 tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi (PMK No. 2 Tahun 2013), pada tanggal 18 Maret PMK No. 1 Tahun 2013 ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Pengaturan MKMK kemudian diatur dalam PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang disatukan dengan pengaturan Dewan Etik. Meskipun PMK No. 1 Tahun 2013 dinyatakan dicabut dan digantikan dengan PMK No. 2 Tahun 2014, namun substansi dalam PMK No. 2 Tahun 2014 tersebut tidak ada yang bertentangan dengan PMK No. 1 Tahun 2013, namun hanya sebatas penambahan pengaturan saja.

Adapun kedudukan dan pembentukan MKMK berdasarkan ketentuan Pasal 2 PMK No. 1 Tahun 2013 MKMK dibentuk untuk menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi. Sedangkan Berdasarkan PMK No. 2 Tahun 2014, yaitu MKMK merupakan perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan kode etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan mengenai dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang disampaikan oleh Dewan Etik. MKMK berdasarkan Pasal 12 PMK No. 1 Tahun 2013 bersifat *ad hoc*.

Selanjutnya terkait, keanggotaan MKMK, hal ini pertama kali diatur pada Pasal 27A ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XI/2011 pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kemudian keanggotaan MKMK diatur kembali pada Pasal 3 PMK No. 1 Tahun 2013. Pengaturan keanggotaan tersebut dirubah dan diatur kembali pada Pasal 27A ayat (5) UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang, dan terakhir diatur pada Pasal 5 PMK No. 2 Tahun 2014.

Terkait syarat keanggotaan MKMK, PMK No. 1 Tahun 2013 tidak ada mengatur tentang syarat keanggotaan MKMK. Sedangkan dalam PMK No. 2 Tahun 2014 yaitu Pasal 11 PMK No. 2 Tahun 2014 menyatakan bahwa untuk menjadi anggota MKMK harus memenuhi syarat, yaitu sebagai berikut:

1. jujur, adil, dan tidak memihak;
2. berusia paling rendah 60 (enam puluh) tahun untuk anggota Majelis Kehormatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c, huruf d, dan huruf e;
3. berwawasan luas dalam bidang etika, moral, dan profesi hakim; dan
4. memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.

Tugas dan Wewenang MKMK berdasarkan Pasal 8 PMK No. 1 Tahun 2013 bertugas melakukan:

1. pengumpulan informasi dan bukti terkait dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor;
2. pemanggilan terhadap Hakim Terlapor, pelapor, saksi, dan ahli untuk

didengarkan keterangannya;

2. Berlakunya asas kepastian hukum;
3. pemeriksaan terhadap Hakim terlapor; dan
4. penyampaian Keputusan Majelis Kehormatan kepada Mahkamah Konstitusi.

Sedangkan kewenangan MKMK berdasarkan Pasal 7 PMK No. 1 Tahun 2013 adalah memeriksa dan mengambil keputusan terhadap laporan dan/atau informasi bahwa Hakim Terlapor diduga melakukan pelanggaran berat.

Terkait persidangan MKMK, berdasarkan Pasal 21 ayat (1) PMK No. 1 Tahun 2013 menyatakan bahwa sidang MKMK meliputi:

1. mendengarkan keterangan Pelapor;
2. mendengarkan keterangan Hakim terlapor;
3. memeriksa alat bukti;
4. mendengarkan pembelaan Hakim Terlapor;
5. mengambil keputusan.

Sedangkan PMK No. 2 Tahun 2014 menyatakan bahwa MKMK dalam memeriksa dugaan pelanggaran berat yang dilakukan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang diajukan oleh Dewan Etik akan melakukan persidangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 PMK No. 2 Tahun 2014 menyatakan bahwa persidangan MKMK terdiri atas: sidang pemeriksaan pendahuluan, sidang pemeriksaan lanjutan, dan rapat pleno majelis kehormatan.

Prinsip sifat dasar keputusan MKMK sebagai alat penegak kode etik dan perilaku Hakim Konstitusi dalam PMK No. 1 Tahun 2013 tidak mengatur tentang

prinsip-prinsip pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Kehormatan, Sedangkan dalam PMK No. 2 Tahun 2014 menyatakan adapun prinsip-prinsip yang dimaksud diatur dalam Pasal 55 PMK No. 2 Tahun 2014 yaitu sebagai berikut:

1. Prinsip Independensi Hakim Konstitusi, yaitu Dewan Etik dan Majelis Kehormatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak boleh mengurangi kebebasan Hakim Konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang sedang ditangani;
2. Prinsip Objektivitas, yaitu Dewan Etik dan Majelis Kehormatan harus menggunakan kriteria, parameter, data, informasi, dan fakta yang dapat dipertanggung jawabkan;
3. Prinsip Imparsialitas, yaitu Dewan Etik dan Majelis Kehormatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak memihak kepada siapapun dan kepentingan apapun;
4. Prinsip Penghormatan Kepada Profesi Hakim Konstitusi, yaitu Dewan Etik dan Majelis Kehormatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya wajib menjaga kehormatan dan kekeluhuran martabat Hakim Konstitusi;
5. Prinsip Praduga Tidak Bersalah, yaitu Hakim Terduga atau Terlapor dianggap tidak bersalah sampai dengan dibuktikannya sebaliknya berdasarkan Keputusan Dewan Etik atau Keputusan Majelis Kehormatan;
6. Prinsip Transparansi, yaitu masyarakat dapat mengakses data, informasi, Keputusan Dewan Etik dan Keputusan Majelis Kehormatan, kecuali hal-hal yang ditentukan lain dalam Peraturan ini; dan
7. Prinsip Akuntabilitas, yaitu Dewan Etik

dan Majelis Kehormatan harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan wewenang.

Dalam keputusan Dewan Etik dan MKMK sebagai alat Penegak Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi memiliki sifat, dasar, dan muatan, yaitu sebagai berikut:

1. Sifat Keputusan MKMK Berdasarkan Pasal 34 PMK No. 1 Tahun 2013 menyatakan bahwa Keputusan Majelis Kehormatan bersifat final dan mengikat. Demikian juga dalam Pasal 69 PMK No. 2 Tahun 2014 menyatakan bahwa Keputusan Dewan Etik dan Majelis Kehormatan bersifat final dan mengikat.
2. Dasar Keputusan Dewan Etik dan Majelis Kehormatan yakni berdasarkan Pasal 35 PMK No. 1 Tahun 2013 menyatakan bahwa Keputusan Majelis Kehormatan didasarkan atas:
  - a. asas kepatutan, moral, dan etik;
  - b. fakta yang terungkap dalam sidang dan rapat;
  - c. Kode Etik Hakim Konstitusi; dan;
  - d. keyakinan anggota Majelis Kehormatan.

Demikian juga dalam Pasal 70 PMK No. 2 Tahun 2014 menyatakan bahwa dalam mengambil keputusan Dewan Etik dan Majelis Kehormatan mendasarkan pada:

1. asas kepatutan, moral, dan etik;
2. fakta yang terungkap dalam sidang dan rapat;
3. Kode Etik Hakim Konstitusi; dan
4. keyakinan anggota Dewan Etik dan anggota Majelis Kehormatan.

MKMK dibentuk pertama kali pada saat penanganan kasus Akil Mochtar. Namun pada saat pembentukan MKMK untuk memutuskan dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Akil Mochtar, bukan

berdasarkan rekomendasi dari Dewan Etik, sebagaimana amanah dari PMK baik No 1 Tahun 2013 maupun No. 2 Tahun 2014. Karena Dewan Etik belum dibentuk secara resmi oleh Mahkamah Konstitusi. Pembentukan MKMK pada kasus Akil Mochtar berdasarkan atas permintaan Akil Mochtar sendiri. Mahfud MD menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi pada saat itu, membuat terobosan hukum baru, dengan cara menetapkan pembentukan Majelis Kehormatan atas permintaan Akil Mochtar.

MKMK yang terakhir yang juga sangat sensasional yakni terbentuk kembali di tahun 2023. Seperti yang kita ketahui bahwa pada tahun 2023 MKMK memutuskan Ketua Mahkamah Konstitusi Anwar Usman (Hakim Terlapor) melakukan pelanggaran sebagaimana tertuang dalam Sapta Karsa Utama Prinsip Ketakberpihakan, Prinsip Integritas, Prinsip Kecakapan dan Kesetaraan, Prinsip Independensi, dan Prinsip Kepantasan dan Kesopanan. Alhasil, MKMK memberhentikan Hakim Konstitusi Anwar Usman dari jabatan Ketua MK. Hal ini dimuat dalam Putusan MKMK Nomor 02/MKMK/L/11/2023 yang digelar di Ruang Sidang Pleno Gedung I MK.

MKMK ini hadir di tahun 2023 tersebut untuk menyidangkan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Atas laporan tersebut, MKMK menggelar sidang pemeriksaan, hingga akhirnya lahir putusan.

Lebih lanjut dalam amar putusan tersebut, MKMK memerintahkan Wakil Ketua MK dalam waktu 2x24 jam sejak Putusan ini selesai diucapkan, memimpin penyelenggaraan pemilihan pimpinan yang baru sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian, Anwar Usman tidak berhak mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai pimpinan MK sampai masa jabatannya berakhir. Anwar juga tidak diperkenankan terlibat atau melibatkan diri dalam pemeriksaan dan pengambilan keputusan dalam perkara perselisihan hasil Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang memiliki potensi timbulnya benturan kepentingan.

Sejatinya bahkan dalam Putusan MKMK Nomor 02/MKMK/L/11/2023 tersebut, Anggota MKMK Bintang R. Saragih memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Bintang menyatakan pemberhentian tidak dengan hormat kepada Anwar Usman sebagai Hakim Konstitusi. Sebab dalam pandangan akademisi yang telah menjadi dosen sejak 1971 ini, Anwar telah terbukti melakukan pelanggaran berat. Hanya pemberhentian tidak dengan hormat yang seharusnya dijatuhkan terhadap pelanggaran berat.

Dari 2 (dua) potret kasus MKMK ini dapat terlihat ternyata MKMK ini sangatlah tidak efektif. Hal ini dikarenakan salah satunya MKMK ini merupakan lembaga yang bersifat *ad hoc*. Tentunya penegakan etika akan lebih maksimal jika lembaga ekseternal dalam hal ini Komisi Yudisial yang jelas-jelas punya kewenangan dari konsitusi untuk menyidangkannya.



## 2. Peranan Komisi Yudisial dalam Penegakan Kode Etik bagi Hakim Konstitusi

Keberadaan Komisi Yudisial melalui perkembangan dalam pengawasan terhadap hakim dalam Undang-Undang tentang KY mengatur siapa saja yang menjadi objek pengawasan oleh hakim serta siapa yang menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor :005/PUU-IV/2006, mengingat bahwa ada batas-batas tertentu yang dapat diartikan sebagai pengawasan, yaitu pengawasan terhadap individu fungsionaris hakim lembaga peradilan.<sup>15</sup>

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor :005/PUU-IV/2006 disebutkan bahwa:

Pengertian hakim yang terdapat pada Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial berbunyi : “Hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung serta hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945” sesuai dengan UUD 1945, karena berdasarkan kaedah bahasa Indonesia penggunaan huruf “h” kecil atau huruf “H” besar mempunyai makna yang berbeda, dalam penulisan kata hakim jika kata hakim ditulis dengan huruf “H” besar mengandung arti tertentu yang lebih sempit dan jika kata hakim ditulis dengan huruf “h” kecil maka mengandung arti luas, UUD 1945 Pasal 24B ayat 1 menuliskan kata hakim dengan huruf “H” besar karena diawal

kalimat, tetapi kata agung dengan menggunakan huruf “a” kecil menunjukkan bahwa ketika berada ditengah kalimat kata hakim agung akan ditulis huruf kecil oleh UUD 1945. Berdasarkan hal tersebut maka hakim agung dan hakim konstitusi termasuk di dalam pengertian hakim yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 24B ayat (1).

Dengan demikian, ketika konstitusi menggunakan huruf “h” kecil pada kata hakim maka hal ini berlaku untuk semua hakim tidak merujuk dan membatasi pada jabatan hakim tertentu. Hal ini jelas termasuk pada hakim di MK karena di Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 juga menggunakan huruf “h” kecil untuk hakim konstitusi. Namun demikian, putusan dari Mahkamah Konstitusi dengan Komisi Yudisial membawa arah perasionalisasi ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang dijabarkan dalam Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-Undang tentang KY.

Aspek dari pengawasan Komisi Yudisial dalam substansi putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, dapat dilihat melalui perspektif Mahkamah Agung, apabila dalam melakukan pengawasan, Komisi Yudisial selama ini telah memanggil Mahkamah Agung dalam perkara yang telah diadilinya mengakibatkan terganggunya hak dari konstitusional Hakim Agung yang telah dijamin kemerdekaannya oleh UUD NRI Tahun 1945, selain dari itu juga dapat menghancurkan independensi dari Hakim Agung dan hilangnya kebebasan hakim dalam mengadili suatu perkara.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Yanis Maladi, *Benturan Asas Nemo Judex Indoneus In Propria Causa dan Asas Ius Curita No-vit : Telaah Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 005/PUU-IV/2006*, Jurnal Konstitusi, Vol. VII No. 2 2010, hal. 1

<sup>16</sup> Muchlis, *Hubungan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung dalam Pengawasan Hakim*, Jurnal Suloh, Vol. VI No. 2 Agustus 2018, hal. 130.

Hal tersebut membuat Komisi Yudisial dianggap telah memasuki wilayah dari pengawasan Mahkamah Agung yang meliputi teknis yudisial peradilan, yang tentunya menjadi puncaknya ialah ketika 31 (tiga puluh satu) hakim agung pada tanggal 10 Maret tahun 2006 kemudian mengajukan permohonan terhadap peninjauan atas Undang-Undang Komisi Yudisial Tahun 2004 dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Tahun 2004 terhadap UUD NRI Tahun 1945 ke Mahkamah Konstitusional dengan nomor registrasi: 005/PUU-IV/ 2006.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hakim konstitusi bukanlah objek dari pengawasan Komisi Yudisial lagi dengan sebuah alasan bahwa Hakim Konstitusi bukanlah hakim profesi seperti hakim-hakim biasa. Bilamana hakim biasa tidak terikat dengan jangka waktu, tidak demikian dengan Hakim Konstitusi yang diangkat hanya untuk jangka waktu lima tahun. Tidak masuknya Hakim Konstitusi dalam sebuah wilayah pengawasan dari Komisi Yudisial ialah berdasarkan dari tinjauan sistematis serta penafsiran "Original Intent" perumusan dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945, ketentuan mengenai Komisi Yudisial dalam pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 memang tidak berkaitan dengan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, dengan menjadikan perilaku hakim konstitusi sebagai dari objek pengawasan oleh Komisi Yudisial, maka kewenangan dari Mahkamah Konstitusi sebagai dari pemutus sebuah perkara sengketa kewenangan lembaga negara menjadi terganggu serta tidak bisa

bersikap imparsial, khususnya jika terjadi sengketa kewenangan antara Komisi Yudisial dengan lembaga lainnya. Dari hal tersebut yang kemudian membuat hakim Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum dalam beberapa dari keseluruhan uraian Putusan dari Mahkamah Konstitusi Nomor : 005/PUU-IV/2006.<sup>17</sup>

Dalam substansinya Mahkamah Konstitusi membuat kesimpulan bahwa kenapa diperlukannya penjelasan mengenai makna dari kata hakim dalam sebuah putusan Nomor: 005/PUU-IV/2006. Tentunya hal ini menyangkut kepada permohonan dari mereka yaitu para pemohon sepanjang menyangkut kedalam perluasan pengertian hakim yang berdasarkan kepada pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian meliputi dari hakim konstitusi yang terbukti bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dari hal ini maka permohonan dari para pemohon harus dikabulkan. Dengan demikian, oleh karenanya untuk selanjutnya, hakim konstitusi tidak termasuk kedalam pengertian dari hakim yang perilaku etikanya diawasi oleh Komisi Yudisial.

Pengawasan terhadap pelaksanaan kode etik dari Hakim Konstitusi dilakukan oleh Majelis Kehormatan yang tersendiri sesuai dengan ketentuan Pasal 23 Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksanaan Pasal 24C ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Dan untuk

---

<sup>17</sup> Rifqi S. Assegaf, *Putusan Mahkamah Konstitusi atas Hak Uji Maeril UU KY : Momentum Penguatan Gerakan Anti "Mafi Peradilan*, Makalah disampaikan dalam diskusi Publik *Putusan MK Nomor : 005/PUU/IV/2006: Lonceng Kematian Gerakan Antikorupsi?*, diadakan oleh Pusat Studi Antikorupsi fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Indonesian Court Monitoring, di Universitas Gadjah Mada, 28 September 2006 yang diakses pada hari Kamis, 23 Februari 2023.

seterusnya, kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pemutus sengketa suatu perkara kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, termasuk dalam sengketa yang melibatkan Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung, tidak lagi terganggu sebagai akibat diperluasnya pengertian hakim meliputi hakim konstitusi yang dimaksud.

Demikian pula hal ini secara langsung tentunya berkaitan dengan kepentingan para pemohon itu sendiri untuk adanya penyelesaian konstitusional atas permasalahan yang sedang dihadapi dalam hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, yang kemudian sekiranya permohonan mengenai hakim konstitusi ini tidak dapat dikabulkan, niscaya kredibilitas serta legitimasi dari Mahkamah Konstitusi sendiri ini dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara dapat terus menerus untuk dipertanyakan.<sup>18</sup>

Dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan hakim dan mengenai definisi hakim, pendapat publik tentu cukup beragam. Ikatan Hakim Indonesia sendiri melihat bahwa pengusulan dalam seleksi dari Hakim Agung yang berasal dari hakim karier sebaiknya tertutup oleh Mahkamah Agung saja, tidak melalui Komisi Yudisial. Seleksi mengenai kualitas, kepribadian, dan tes psikologi tidak perlu dilakukan karena hakim karier sudah teruji.<sup>19</sup>

Berkaitan dengan batasan hakim,

pendapat yang pro untuk membedakan lingkup dari Hakim dan Hakim Agung. Prof. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa Komisi Yudisial hanya dapat mengawasi hakim tingkat pertama dan banding.<sup>20</sup>

Sepanjang perjalanan menyangkut dengan pengertian hakim, permohonan dari para pemohon terhadap pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi dari Hakim Agung terbukti tidak cukup beralasan. Persoalan yang berkaitan dengan pertanyaan apakah hakim menurut pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 meliputi pengertian hakim agung atau tidak, tidaklah dapat ditemukan dasar-dasar konstitusional yang kemudian meyakinkan. Pembentuk undang-undang bisa saja menentukan bahwa untuk suatu kepentingan pembinaan yang bertahap dan untuk kepentingan jangka panjang berdasarkan pertimbangan teleologis bahwa di masa depan apabila seluruh hakim agung sudah merupakan produk rekrutmen dari Komisi Yudisial maka untuk pengawasan cukuplah untuk Komisi Yudisial mengurus perilaku etik para hakim agung.

Untuk itu sekiranya undang-undang menentukan hal demikian, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hal itu tidaklah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Namun sebaliknya, jika undang-undang menentukan bahwa hakim agung termasuk kedalam pengertian hakim yang perilaku etiknya diawasi oleh Komisi Yudisial secara

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 005/PUU-IV/2006.

<sup>19</sup> Pendapat IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia) dimuat dalam <http://www.tepointeraktif.com/hg/nasional/2007/02/028/brk.20070228-94479.id.html>. diakses pada Kamis, 23 Februari 2025.

<sup>20</sup> Uji Materi Undang-Undang Komisi Yudisial: *Tak Satu Negara Pun Batasi Pengawasan Komisi Yudisial*, dalam Kompas, 07 Juni 2006, hal. 4, dimuat dalam <https://www.saldiira.web.id/index.php/buku-jurnal>. Diakses pada 23 Februari 2025.

Eksternal.<sup>21</sup>

Sebagaimana hal ini telah dijelaskan pada uraian tersebut, maka Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hal itu tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Apalagi, dalam hal ini para Hakim Agung yang ada sekarang juga tidak direkrut berdasarkan ketentuan baru yang melibatkan peran dari Komisi Yudisial sebagaimana yang telah ditentukan didalam UUD NRI Tahun 1945. Pilihan dari kebijakan hukum yang demikian, menurut Mahkamah Konstitusi juga tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, maka terpulang kepada pembentuk dari undang-undang, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden, untuk dapat menentukan kebijakan hukum yang akan dipilih dalam rangka menjalankan suatu perintah pada Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, permohonan dari para pemohon sepanjang menyangkut dengan Hakim Agung tidak terdapat cukup alasan untuk mengabulkannya.<sup>22</sup>

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan dari para pemohon dikabulkan sebagian. Kewenangan dari Komisi Yudisial untuk mengawasi perilaku hakim tetap berlaku pada Hakim Agung, tetapi sebaliknya. Hal tersebut tidak berlaku bagi Hakim Konstitusi. Hal ini menjadi sebuah titik terpenting dalam sejarah mengenai perkembangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Dengan adanya Putusan ini, maka tidak

akan ada pengawasan lembaga eksternal di Mahkamah Konstitusi, seperti yang tertuang dalam pasal 27A Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.<sup>23</sup>

Pasca putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, Komisi Yudisial tidak lagi dapat berperan untuk mengawasi hakim konstitusi. Hal ini sangatlah disayangkan mengingat Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidaklah membatasi hanya hakim di ranah Mahkamah Agung saja, melainkan juga termasuk hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, dengan adanya Putusan MKMK Nomor 02/MKMK/L/11/2023 terkait pelanggaran Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Penulis rasa hal ini perlu direnungkan Kembali. Hakim konstitusi sudah saatnya dapat diawasi oleh KY. Bukan tidak mungkin pelanggaran kode etik di tahun 2023 tersebut jika ditangani oleh KY akan mendapatkan sanksi berbeda dengan ditangani oleh MKMK. Penulis berpandangan, sanksi tersebut harusnya lebih berat diberikan kepada Hakim Anwar Usman.

### **3. Model Penegakan Kode Etik Bagi Hakim Mahkamah Konstitusi**

Model penegakan kode etik bagi hakim Mahkamah Konstitusi agar dapat lebih maksimal yakni dengan mengembalikan

<sup>21</sup> Jurnal nasional, dimuat dalam /422-putusan-mahkamah-konstitusi-no-005puu-iv2006-isi-implikasi-dan-masa-depankomisi-yudisial.html diakses pada kamis, 23 februari 2025

<sup>22</sup> Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 005/PUU-IV/2004.

<sup>23</sup> Puguh Windrawwan, *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Keberadaan Lembaga Negara Kajian Tiga Putusan Mahkamah Konstitusi: Nomor: 005/PUU-IV/2006; Nomor 006/PUU-IV/2006 dan Nomor: 030/SKLN-IV/2006*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Proklamasi, 2018), hal. 91-92.

kewenangan bagi Komisi Yudisial untuk dapat mengawasi Hakim Konstitusi. Lebih lanjut, tidak ada tafsiran pada tingkat konstitusi berkaitan dengan makna hakim dalam kalimat “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku “hakim”, artinya UUD NRI Tahun 1945 tidak menjelaskan hakim mana yang dimaksud dengan “hakim” dalam ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, tetapi Mahkamah Konstitusi menerjemahkan “hakim” dalam ketentuan tersebut excluding Hakim Konstitusi. Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, tidak memasukkan Hakim Konstitusi dalam lingkup pengawasan Komisi Yudisial karena menurut Mahkamah Konstitusi pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak termasuk Hakim Konstitusi, hal ini dengan beberapa pertimbangan:

Pertama, secara sistematis perumusan ketentuan mengenai Komisi Yudisial tidak berkaitan dengan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi (pasal tentang Komisi Yudisial ditempatkan lebih dahulu daripada pasal tentang Mahkamah Konstitusi); Kedua, fungsi pengawasan terhadap perilaku Hakim Konstitusi dilakukan oleh Majelis Kehormatan; Ketiga, makna Hakim Konstitusi berbeda dengan Hakim biasa, karena Hakim Konstitusi pada dasarnya bukan hakim sebagai profesi tetap, tetapi Hakim karena jabatannya; Keempat, dalam keseluruhan mekanisme pemilihan dan pengangkatan para Hakim Konstitusi yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak terdapat keterlibatan peran Komisi Yudisial sama sekali; dan Kelima, secara substansif, jika perilaku Hakim Konstitusi menjadi obyek pengawasan Komisi Yudisial, maka

kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai pemutus kewenangan konstitusional lembaga negara menjadi terganggu dan terjebak ke dalam pihak yang tidak dapat bersikap imparsial.<sup>24</sup>

Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat berbeda tentang Hakim Agung. Menurut Mahkamah Konstitusi, bahwa dari perspektif *spirit of the constitution* Hakim Agung termasuk dalam makna hakim, sehingga pengawasannya menjadi aspek pengawasan Komisi Yudisial, hal ini dengan beberapa pertimbangan. Pertama, dari konteks sosial yang lebih luas, pengertian umum dan prinsip konstitusi Hakim Agung termasuk dalam kategori hakim; Kedua, mekanisme pengangkatan Hakim Agung melibatkan keberadaan Komisi Yudisial, sehingga Komisi Yudisial memiliki peran untuk tetap menjaga integritas dan kualitas perilakunya; Ketiga, secara faktual Hakim Agung merupakan anggota Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) dan bahwa Hakim Agung adalah hakim, tidak pernah dipersoalkan.<sup>25</sup>

Jika ditelaah pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut terdapat ketidakkonsistenan dan mengandung kelemahan, karena konstitusi secara tegas mengatakan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Artinya, sebagai kekuasaan kehakiman, Hakim Konstitusi tidak dapat dikeluarkan dari definisi hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Hakim dalam semua lingkungan peradilan,

<sup>24</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim menurut Undang-Undang Dasar Negara RI 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol 12, No. 2 Mei 2017, hal. 303.

<sup>25</sup> *Ibid.*



maka konsekuensinya Hakim Konstitusi termasuk dalam pengertian Hakim. Selain itu, dalam risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945, tidak pernah disebutkan bahwa Hakim Konstitusi tidak termasuk dalam pengertian Hakim, dan ketentuan perundang-undangan tidak memisahkan pengertian Hakim berdasarkan ruang lingkup, sehingga semua Hakim dalam ranah kekuasaan kehakiman termasuk Hakim Konstitusi harus dimaksudkan sebagai Hakim.<sup>26</sup>

Pertimbangan-pertimbangan di atas akhirnya memutus rantai pengawasan terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi. Praktis, hal ini seperti membiarkan Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang dianggap paling sempurna dalam segala hal sehingga tidak perlu diawasi. Persoalannya adalah Hakim Mahkamah Konstitusi juga manusia biasa yang tidak luput dari godaan yang ada terutama dalam hal praktik-praktik koruptif. Hal ini terbukti dengan terjadinya kasus penerimaan suap yang dilakukan Akil Mochtar dan Patrialis Akbar. Kasus tersebut tentu merupakan akibat karena selama ini negara seperti menutup mata dan menafikan bahwa Mahkamah Konstitusi juga tidak kebal terhadap penyimpangan-penyimpangan hukum.

Sesungguhnya, pengawasan terhadap perilaku Hakim Konstitusi merupakan suatu yang sudah mutlak dan harga mati yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Menafikan pengawasan terhadap Hakim Konstitusi dan meniadakan peran lembaga eksternal seperti Komisi Yudisial yang secara konstitusional memiliki kewenangan atas hal tersebut dalam

membangun sistem peradilan di Indonesia.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa berdasarkan penafsiran harfiah, Hakim Konstitusi pun pula dimasukkan ke dalam pengertian Hakim yang diawasi menurut ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, Undang-Undang tentang KY menganut pengertian yang terakhir ini, yaitu menafsirkan kata “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara luas sehingga mencakup seluruh Hakim dalam lingkungan Mahkamah Agung dan semua Hakim pada Mahkamah Konstitusi. Sehingga, Komisi Yudisial berfungsi sebagai lembaga pengawas Mahkamah Konstitusi, melalui kewenangannya untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku para Hakim Konstitusi sebagaimana mestinya.<sup>27</sup>

Adapun menurut Laica Marzuki bahwa konstitusi telah memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat secara perilaku hakim. Hal dimaksud berkaitan dengan kewenangan Komisi melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim. Kewenangan pengawasan demikian juga berlaku terhadap perilaku-perilaku Hakim Konstitusi.<sup>28</sup>

Berdasarkan pemaparan di atas artinya dari penafsiran kata “hakim” dalam pandangan lain, pada dasarnya amanat konstitusi menghendaki Mahkamah Konstitusi untuk membuka diri terhadap mekanisme pengawasan eksternal

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal. 307.

<sup>28</sup> M. Laica Marzuki, *Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Konstitusi, Vol. VI No. 2, 2006, hal. 23.

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

terhadap integritas dan perilaku/tindakan Hakim di lingkungan Mahkamah Konstitusi. Selain Mahkamah Kehormatan, pengawasan Hakim Konstitusi dapat juga dilakukan oleh lembaga eksternal seperti Komisi Yudisial mengingat bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan satu-satunya lembaga yang tidak memiliki konsep pengawasan eksternal, maka pengawasan Hakim Konstitusi melalui Komisi Yudisial merupakan suatu yang relevan sebagai salah satu solusi untuk penerapan sistem check and balances dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Apakah mungkin untuk menghidupkan kembali norma pengawasan Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Konstitusi ini dalam bentuk undang-undang? Hal ini sangatlah mungkin karena pada saat ini dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2025-2029 terdapat judul perubahan undang-undang komisi yudisial, yakni Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang telah melepaskan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi Mahkamah Konstitusi dapat diperbaiki melalui momentum perubahan Undang-Undang KY tersebut.

Bilamana hal ini dianggap melawan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi maka perlu diketahui bahwa Penulis bahkan pernah menemukan sejumlah persoalan serupa lainnya. Setidaknya penulis mengetahui ada 2 (dua) contoh putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak ditaati oleh pembentuk undang-undang hingga saat ini. Putusan Mahkamah Konstitusi yang Penulis coba bahas sebagai pisau uji dalam tulisan ini

yakni Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 dan Putusan MK No. 66/PUU-XI/2013 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-XI/2013 adalah terkait dengan sifat produk dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yakni putusan DKPP. Putusan MK No. 66/PUU-XI/2013 adalah mengenai Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat (UU tentang Pembentukan Kab. Maybrat). Jadi dalam putusan a quo, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 7 UU tentang Pembentukan Kab. Maybrat bertentangan sehingga ibu kota Kabupaten Maybrat dari semula di Kumurkek perlu dipindahkan ke Ayamaru. Namun demikian dari sejak putusan Mahkamah Konstitusi itu dibacakan secara umum (Putusan Mahkamah Konstitusi berlaku sejak diucapkan untuk umum) hingga kini belumlah tereksekusi. Ibu kota tetap di Kumurkek, hal ini jelas membuat bimbang masyarakat di Kabupaten Maybrat karena putusan MK seharusnya telah berlaku. Namun jika dilihat dari sisi pembentukan undang-undang, memang hingga kini belum ada revisi terhadap UU tentang Pembentukan Kab. Maybrat tersebut.

Selain itu, Penulis memandang juga hukum selalu berkembang, sesuai adagium belanda yang berbunyi: *Het Recht Hink Achter De Feiten Aan*.<sup>29</sup> Adagium tersebut menjelaskan bahwa hukum senantiasa tertatih-tatih mengikuti perkembangan zaman. Hukum selalu berkembang, bahkan tidak jarang putusan Mahkamah Konstitusi pun berubah-ubah,

<sup>29</sup> Paulus Wisnu Yudoprakoso, *Kecerdasan Buatan (Artificial Intelligence) Sebagai Alat Bantu Proses Penyusunan Undang-Undang Dalam Upaya Menghadapi Revolusi Industri 4.0 Di Indonesia*, Jurnal Simposium Hukum Indonesia Volume 1 Nomor 1 Tahun 2019, hal. 453.

karena hukum menyesuaikan dengan zamannya.

Komisi Yudisial dilepaskan pengawasannya terhadap Mahkamah Konstitusi itu melalui Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, sedangkan sekarang sudah hampir 20 (dua puluh) tahun lamanya hal itu terjadi. MKMK yang dijadikan sebagai satu-satunya solusi pengganti keberadaan Komisi Yudisial tidaklah efektif, untuk itu hukum harus memberikan suatu wujud keadilan yang baru agar lebih bermanfaat.

### **III. Penutup**

Pada bagian penutup ini terdapat simpulan dan saran sebagai berikut:

#### **A. Simpulan**

1. Bahwa MKMK adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk memantau, memeriksa, dan merekomendasikan tindakan terhadap Hakim Konstitusi yang diduga melanggar kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 PMK No. 1 Tahun 2013 MKMK dibentuk untuk menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi. Sedangkan Berdasarkan PMK No. 2 Tahun 2014, yaitu MKMK merupakan perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan kode etik hakim konstitusi terkait dengan laporan mengenai dugaan pelanggaran etik.
2. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang menyatakan bahwa pasal-pasal

pengawasan Komisi Yudisial bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi ini telah memperlemah kewenangan Komisi Yudisial dalam pengawasan secara eksternal lembaga kekuasaan kehakiman di Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa hakim Mahkamah Konstitusi tidak termasuk yang diawasi oleh Komisi Yudisial, sesungguhnya tidak tepat karena hakim konstitusi juga hakim yang perlu diawasi perilakunya oleh lembaga pengawas eksternal supaya tidak terjadi disparitas pengawasan oleh Komisi Yudisial terhadap pelaku kekuasaan kehakiman. Untuk itu penting agar terwujud pengawasan satu atap oleh Komisi Yudisial terhadap kekuasaan kehakiman baik itu hakim di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta hakim-hakim yang berada dibawah MA.

3. Bahwa model penegakan kode etik bagi hakim Mahkamah Konstitusi yakni dengan mengembalikan kewenangan Komisi Yudisial agar dapat mengawasi Mahkamah Konstitusi dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Perubahan hukum yang berbeda dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 adalah hal yang mungkin dilakukan karena hukum selalu berkembang sesuai perkembangan zaman.

#### **B. Saran**

Penulis berharap tulisan ini dapat menjadi tambahan referensi dalam proses

penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dengan mengembalikan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi Mahkamah Konstitusi.

## Daftar Pusaka

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

### Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XI/2011.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023.

### Buku

- Arikunto, Suharsini. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*. Jakarta: Bumi Aksara, 2016.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Cetakan Ketiga, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Ilmu Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1974.
- Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode*

*Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992.

- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Fadjar, A Mukhtie. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*. Cetakan Ketiga, Malang: InTrans, 2015.
- HB, Gusliana. *Tinjauan Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU/VII/2009 dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung*. Raja Grafindo, Jakarta, 2012.
- Handoyo, Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.
- JA, Denny. *Partai Politik pun Berguguran*. Yogyakarta: LKIS, 2006.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Komisi Yudisial Dari Delegitimasi Hingga Revitalisasi Moral Hakim*, Yogyakarta: Kreasi wacana, 2007.
- Muttaqien, Raisul. *Hukum Responsif Philippe Nonet Philip Selznick*. Cetakan Ketujuh, Bandung: Nusa Media, 2013.
- Nurtjahjo, Hendra. *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan Keempat Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2017.
- Palguna, I Dewa Gede. *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.

- Sulistiyono, Adi. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*. Cetakan Ketiga Surakarta: LPP UNS dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS, 2013.
- Salang, Sabastian. *Potret Partai Politik di Indonesia, Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kiprah, dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Forum Politisi-Friedrich Naumann Stiftung, Oktober 2008.
- Sarjadi, Soengeng. *Meneropong Indonesia 2024*. Jakarta: Soengeng Sarjadi Syndicate, 2017
- Windrawwan, Pugu. *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Keberadaan Lembaga Negara Kajian Tiga Putusan Mahkamah Konstitusi: Nomor: 005/PUU-IV/2006; Nomor 006/PUU-IV/2006 dan Nomor: 030/SKLN-IV/2006*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Proklamasi, 2018).
- Muchlis, *Hubungan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung dalam Pengawasan Hakim*, Jurnal Suloh, Vol. VI No. 2 Agustus 2018.
- Prawesthi, wahyu et.al. *Urgensi Kewenangan Komisi Yudisial dalam Rangka Menjaga Perilaku Hakim*, Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi Volume. 2, No. 2, Tahun 2025.
- Sutyoso, Bambang. *Penguatan Peran Komisi Yudisial dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum, No. 2 Vol. 18 April 2011.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim menurut Undang-Undang Dasar Negara RI 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol 12, No. 2 Mei 2017.
- Wisnu Yudoprakoso, Paulus. *Kecerdasan Buatan (Artificial Intelligence) Sebagai Alat Bantu Proses Penyusunan Undang-Undang Dalam Upaya Menghadapi Revolusi Industri 4.0 Di Indonesia*, Jurnal Simposium Hukum Indonesia Volume 1 Nomor 1 Tahun 2019.

## Jurnal

- Kariang, Apriyanto. *Wewenang Pengawasan Terhadap Hakim Oleh Komisi Yudisial Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Lex Administratum, Vol. VI/No. 1/Jan-Mar/2018.
- Maladi, Yanis. *Benturan Asas Nemo Judex Indoneus In Propria Causa dan Asas Ius Curita No-vit: Telaah Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 005/PUU-IV/2006*, Jurnal Konstitusi, Vol. VII No. 2 2010.
- Marzuki, M. Laica. *Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Konstitusi, Vol. VI No. 2, 2006.

## Bahan yang Tidak Diterbitkan

Rifqi S. Assegaf, "Putusan Mahkamah Konstitusi atas Hak Uji Maeril UU KY : Momentum Penguatan Gerakan Anti "Mafi Peradilan", Makalah disampaikan dalam diskusi Publik "Putusan MK Nomor : 005/PUU-IV/2006: Lonceng Kematian Gerakan Antikorupsi?", diadakan oleh Pusat Studi Antikorupsi fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Indonesian Court Monitoring, di Universitas Gadjah Mada, 28 September 2006 yang diakses pada hari Kamis, 23 Februari 2023.



## Laman

- Pendapat IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia) dimuat dalam website <http://www.tepointeraktif.com/hg/nasional/2007/02/028/brk.20070228-94479.id.html>, diakses pada Kamis, 23 Februari 2025.
- Uji Materi Undang-Undang Komisi Yudisial: *Tak Satu Negara Pun Batasi Pengawasan Komisi Yudisial*, dalam Kompas, 07 Juni 2006, hal. 4, dimuat dalam <https://www.saldiira.web.id/index.php/buku-jurnal>, diakses pada 23 Februari 2025.
- Jurnalnasional, dimuat dalam /422-putusan-mahkamah-konstitusi-no-005puu-iv2006-isi-implikasi-dan-masa-depankomisi-yudisial.html diakses pada Kamis, 23 Februari 2025.



## **Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Rumah untuk Keadilan Masyarakat**

*(Policy of Home Ownership Restrictions for Social Justice)*

### **Laksmi Harundani**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya, Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, Badan Keahlian DPR RI

Korespondensi: [laksmi.harundani@gmail.com](mailto:laksmi.harundani@gmail.com)

### **Abstrak**

Jumlah penduduk Indonesia semakin bertambah dan arus urbanisasi terus meningkat. Wilayah perkotaan menjadi sangat padat, kebutuhan rumah semakin meningkat namun luas tanah tidak bertambah. Banyak dari masyarakat terutama di wilayah perkotaan tidak dapat membeli rumah dikarenakan harganya yang sangat tinggi. Sebagai hak warga negara memperoleh hunian yang layak maka pemerintah harus membuat kebijakan yang adil dan setara bagi seluruh masyarakat agar dapat memiliki hunian yang layak. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana alternatif kebijakan pembatasan kepemilikan rumah di Indonesia dan bagaimanakah pengaruh kebijakan pembatasan kepemilikan rumah terhadap pasar properti serta apakah efektif dalam mengatasi ketersediaan rumah dengan harga terjangkau bagi masyarakat. Tujuan tulisan ini untuk mengetahui alternatif kebijakan pembatasan kepemilikan rumah di Indonesia dan untuk mengetahui pengaruh kebijakan pembatasan kepemilikan rumah terhadap pasar properti serta apakah akan efektif dalam mengatasi ketersediaan rumah dengan harga terjangkau bagi masyarakat. Penulisan menggunakan jenis penelitian normatif dengan pendekatan perbandingan. Hasil analisis menunjukkan bahwa pemerintah berkewajiban dalam menyediakan rumah bagi masyarakat dan pemerintah dapat membuat berbagai kebijakan untuk mengontrol harga rumah dengan menerapkan pembatasan kepemilikan rumah dan menerapkan pajak progresif. Pilihan kebijakan tersebut dapat mempengaruhi harga rumah khusus di wilayah perkotaan namun juga dapat mempengaruhi bisnis properti apabila pemerintah tidak dapat membuat regulasi yang tepat. Untuk menerapkan kebijakan pemerintah tersebut, pemerintah harus mempertimbangkan memasukan regulasi tersebut dalam undang-undang namun harus memperhatikan pertentangannya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**Kata Kunci:** kepemilikan, pembatasan, rumah

### **Abstract**

*The population of Indonesia is increasing and the flow of urbanization continues to increase. Urban areas are becoming very dense, the need for housing is increasing but the land area is not increasing. Many people, especially in urban areas, cannot buy houses because the prices are very high. As a citizen's right to obtain decent housing, the government must make fair and equal policies for all people so that they can have decent housing. The problem in this paper is how are the alternative policies for limiting home ownership in Indonesia and how does the policy of limiting home ownership affect the property market and whether it is effective in overcoming the availability of affordable housing for the community. The purpose of this paper is to find out alternative policies for limiting home ownership in Indonesia and to find out the effect of the policy*

of limiting home ownership on the property market and whether it will be effective in overcoming the availability of affordable housing for the community. The research in this article uses a type of normative research with a comparative approach. The results of the analysis show that the government is obliged to provide housing for the society and the government can make various policies to control house prices by implementing restrictions on home ownership and implementing progressive taxes. These policy options can affect house prices specifically in urban areas but can also affect the property business if the government cannot make the right regulations. In order to implement this government policy, the government must consider including this regulation in law but must pay attention to its conflict with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia

**Keywords:** *ownership, restrictions, house*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Kebutuhan akan rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang sangat mendasar. Kebutuhan tersebut akan terus ada dan berkembang sesuai dengan perkembangan dan peradaban manusia. Rumah merupakan kebutuhan dasar manusia yang mutlak sifatnya. Perbaikan mutu hidup masyarakat yang diwujudkan melalui pembangunan nasional harus diikuti dan disertai secara seimbang dengan perbaikan mutu perumahan. Perbaikan bukan saja dalam pengertian kuantitatif, tetapi juga kualitatif dengan memungkinkan terselenggaranya perumahan yang sesuai dengan hakekat dan fungsinya.

Jumlah pendudukan semakin meningkat. Apalagi wilayah perkotaan terutama kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, Tangerang, Surabaya semakin padat dengan tingginya tingkat urbanisasi. Tingginya permintaan tempat tinggal namun lahan tidak bertambah.

Menurut Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, backlog kepemilikan rumah di Indonesia masih sangat tinggi, yaitu mencapai 12,7 juta.<sup>1</sup> Di perkotaan mencapai 10 juta sementara di

pedesaan sebesar 2,7 juta. Angka backlog tidak banyak berubah dalam satu dekade terakhir, hanya turun tipis dibandingkan pada 2010 yang tercatat 13,5 juta unit.<sup>2</sup> Target pemerintah backlog kepemilikan rumah mengecil menjadi 0 pada saat Indonesia Emas Tahun 2045.<sup>3</sup> Angka *backlog* sulit turun karena terus meningkatnya kebutuhan dengan pertambahan penduduk di tengah keterbatasan lahan dan mahalannya lahan serta mahalannya suku bunga kredit kepemilikan rumah. Angka *backlog* adalah kekurangan rumah yang dihitung berdasarkan selisih antara jumlah kepala keluarga dengan jumlah rumah yang ada.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Planning Infrastructure Community Empowerment, *Menangani Tantangan Backlog Perumahan Indonesia: Ketidakseimbangan Supply Demand Dalam Pasar Perumahan*, dimuat dalam [<sup>2</sup> Institute For Demographic and Poverty Studies \(IDEAS\), \*Lamban Penurunan Backlog Perumahan\*, dimuat dalam <https://ideas.or.id/2024/01/10/lamban-penurunan-backlog-perumahan/>, diakses tanggal 26 Mei 2025.](https://www.caritra.org/2024/05/02/menangani-tantangan-backlog-perumahan-di-indonesia-ketidakseimbangan-supply-dan-demand-dalam-pasar-perumahan/#:~:text=Pada%20tahun%202023%2C%20bukannya%20terjadi,Permintaan%20(Demand);, diakses tanggal 26 Mei 2025.</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>3</sup> Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Kementerian Pekerjaan Umum, *Melanjutkan Kolaborasi, Wujudkan Hunian Layak berkelanjutan dan Terjangkau Untuk Semua*, dimuat dalam [<sup>4</sup> CNBC Indonesia, \*Wahai Capres, Ada 12,7 Juta Keluarga Miskin Tak Punya Rumah\*, dimuat dalam \[116 | JURNAL PRODIGY, VOL. 13 NO. 1 JULI 2025\]\(https://www.cnbcindonesia.com/research/20230808100831-128-461042/wahai-capres-ada-12-7-juta-keluarga-miskin-tak-punya-rumah, diakses tanggal 3 Maret 2025.</a></p></div><div data-bbox=\)](https://pembiayaan.pu.go.id/news/detail/245/Melanjutkan-Kolaborasi-Wujudkan-Hunian-Layak-Berkelanjutan-Dan-Terjangkau-Untuk-Semua#:~:text=Dengan%20target%20Nol%20Backlog%20saat%20Indonesia%20Emas,membangun%20rumah%20berkualitas%20bagi%20MBR%22%20Tegas%20Herry., diakses tanggal 26 Mei 2025.</a></p></div><div data-bbox=)

Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) melalui publikasi yang berjudul Indikator Perumahan dan Kesehatan Lingkungan 2023 mengungkapkan bahwa lebih dari sepertiga penduduk Indonesia, tepatnya 36,85% rumah tangga, tinggal di rumah yang tidak layak huni.<sup>5</sup> Artinya, sekitar 36 hingga 37 dari setiap 100 rumah tangga hidup dalam kondisi yang jauh dari kata layak, yang tentu saja berdampak signifikan terhadap kesejahteraan mereka. Lebih detail, terdapat 32 juta dari total 75 juta rumah tangga di Indonesia hidup dalam kondisi rumah yang tidak layak.<sup>6</sup> Angka ini menunjukkan bahwa masalah perumahan layak masih menjadi tantangan besar di negara kita.

Pembangunan ekonomi dan pertumbuhan penduduk yang pesat di Indonesia telah meningkatkan kebutuhan akan perumahan. Namun, hal ini juga telah menyebabkan meningkatnya harga rumah yang tidak terjangkau oleh sebagian besar masyarakat. Penyebab meningkatnya harga rumah antara lain pembangunan yang belum merata. Hal ini menyebabkan permintaan hunian di daerah pembangunannya maju cukup besar, namun penawarannya sedikit karena terbatasnya lahan.

Selain itu, ada pergeseran *mindset* pada generasi saat ini untuk membeli rumah, misalnya gen Z. Gen Z merupakan generasi yang lahir pada kisaran tahun

1997-2012 dan berusia 12-27 tahun.<sup>7</sup> Pada saat ini, Gen Z tentunya banyak yang kesulitan untuk memiliki rumah, karena harga rumah yang mengalami kenaikan. Pertumbuhan harga rumah di Indonesia pada bulan September 2023 mencapai 2% dari tahun sebelumnya.<sup>8</sup>

Kenaikan harga rumah ini tidak diimbangi dengan jumlah pendapatan Gen Z. Rata-rata pendapatan Gen Z pada tahun 2023 masih di bawah 2,5 juta rupiah per bulan,<sup>9</sup> sedangkan harga rumah dengan tipe terendah yaitu tipe 21, rata-rata harganya berkisar antara 250 – 450 juta rupiah.<sup>10</sup> Meskipun Gen Z menabung dari sebagian pendapatan mereka, tetapi untuk membeli rumah tetap akan membutuhkan waktu puluhan tahun.

Gen Z berpikir bahwa lebih murah menyewa rumah daripada membeli rumah, sehingga memiliki rumah bukan menjadi prioritas lagi. Dibuktikan dengan hasil survei *Property Perspective from Gen Z* yang dilaporkan oleh Jakpat disampaikan bahwa sebanyak 36% dari 587 responden menyatakan lebih memilih untuk menyewa rumah, karena belum siap secara finansial untuk membeli rumah. Alasan responden yang memilih untuk menyewa rumah adalah karena harga

<sup>5</sup> Badan Pusat Statistik, *Indikator Perumahan dan Kesehatan Lingkungan 2023*, Volume 9, 2023, hal.42.

<sup>6</sup> Detik Finance, *32 Juta Keluarga RI Tinggal di Hunian Tak Layak, SMF Sentil Program 3 Juta Rumah*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-7401259/32-juta-keluarga-ri-tinggal-di-hunian-tak-layak-smf-sentil-program-3-juta-rumah#:~:text=Pemerintah Indonesia masih punya PR, rumah yang tidak layak huni, diakses tanggal 7 Maret 2025>.

<sup>7</sup> Rosariana, B., *Generasi "Milenial" Dan Generasi "Kolonial"*, dimuat dalam [www.djkn.kemenkeu.go.id: https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-pontianak/baca-artikel/14262/Generasi-Milenial-Dan-Generasi-Kolonial.html](https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-pontianak/baca-artikel/14262/Generasi-Milenial-Dan-Generasi-Kolonial.html), diakses tanggal 7 Maret 2025.

<sup>8</sup> Kompasiana.com, *Kesulitan Generasi Muda Indonesia Untuk Memiliki Rumah*, dimuat dalam [https://www.kompasiana.com/adesuryaprasetyo2473/6791bb4934777c7b1e0c0f82/kesulitan-generasi-muda-indonesia-untuk-memiliki-rumah#google\\_vignette](https://www.kompasiana.com/adesuryaprasetyo2473/6791bb4934777c7b1e0c0f82/kesulitan-generasi-muda-indonesia-untuk-memiliki-rumah#google_vignette), diakses tanggal 8 Maret 2025.

<sup>9</sup> Data.goodstats.id., *Ini Dia Rata-rata Pendapatan Gen Z, Ada yang Di Atas 10 Juta?*, dimuat dalam <https://data.goodstats.id/statistic/agneszeanyayonatan/ini-dia-rata-rata-pendapatan-gen-z-ada-yang-di-atas-10-juta-QdAGg>, diakses tanggal 8 Maret 2025.

<sup>10</sup> Gramedia.com, *Mengenal Tipe-tipe Rumah Berdasarkan Luasnya dan Rekomendasi Desain Minimalis yang Tepat*, dimuat dalam <https://www.gramedia.com/best-seller/tipe-rumah>, diakses tanggal 8 Maret 2025.

yang lebih terjangkau (22%), lokasi yang strategis (18%), memudahkan mobilisasi kerja (11%) dan alasan lainnya (49%).<sup>11</sup>

Selanjutnya, pada tahun 2022, sekitar 8 dari 100 rumah tangga di Indonesia memiliki rumah lain selain yang sedang ditempati. Jumlah itu setara 7,82 persen.<sup>12</sup> Di mana daerah perkotaan memiliki persentase yang lebih tinggi dibandingkan dengan pedesaan. Yakni 9,83 persen berbanding dengan 5,09 persen. Kepemilikan rumah selain yang sedang ditempati semakin meningkat seiring dengan semakin tingginya tingkat pendidikan Kepala Rumah Tangga (KRT). Pola yang serupa juga terlihat pada karakteristik status ekonomi dan kelompok umur KRT. Artinya, semakin tinggi status ekonomi dan kelompok umur KRT, maka kian tinggi pula kepemilikan rumah selain yang sedang ditempati. Mengenai penggunaan rumah lain yang dimiliki, sebesar 40,96 persen masyarakat menggunakannya untuk dihuni oleh keluarga tanpa membayar. Lalu, 26,54 persen dibiarkan kosong; 21,75 persen dikontrakkan/disewakan; dijadikan tempat usaha oleh asisten rumah tangga (ART) 13,70 persen; dan penggunaan lainnya 1,68 persen.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Cnbcindonesia.com, *Gen Z Ternyata Pilih Ngontrak Ketimbang Beli Rumah, Ini Sebabnya*, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240124175359-4-508723/gen-z-ternyata-pilih-ngontrak-ketimbang-beli-rumah-ini-sebabnya>, diakses tanggal 9 Maret 2025.

<sup>12</sup> Indonesiabaik.id, *Seberapa Banyak Orang Indonesia Punya Rumah Sendiri?*, dimuat dalam <https://www.indonesiabaik.id/infografis/seberapa-banyak-orang-indonesia-punya-rumah-sendiri#:~:text=Menurut%20data%20BPS%20tentang%20Proporsi,tempat%20tinggal%20sendiri%20pada%202023.>, diakses tanggal 26 Mei 2025.

<sup>13</sup> Kompas.com, *7,8 Persen Masyarakat Punya Rumah Lebih dari Satu, Dibuat Apa?*, dimuat dalam <https://www.kompas.com/properti/read/2023/09/01/113000821/7-8-persen-masyarakat-punya-rumah-lebih-dari-satu-dibuat-apa-#:~:text=Perlu%20diketahui%2C%20pada%20tahun%202022,berbanding%20dengan%205%2C09%20persen.&text=Kepemilikan%20rumah%20selain%20yang%20sedang,sudah%20instal%20aplikasi%20WhatsApp%20ya>, diakses tanggal 8 Maret 2025.

Pada dasarnya hak atas tempat tinggal yang layak merupakan hak setiap manusia. Hak atas tempat tinggal yang layak adalah hak asasi manusia, sebagai bagian dari hak setiap orang untuk hidup sejahtera lahir dan batin, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik, sehat, dan aman. Hal ini tertera dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948. Hak atas tempat tinggal yang layak tidak hanya ditafsirkan dalam arti sempit atau terbatas hanya sekadar memiliki atap, tetapi harus dipahami sebagai hak atas tempat untuk hidup dan berkembang, yang memenuhi prinsip keterjangkauan, kelayakanhunian dan aksesibilitas, serta mempertimbangkan faktor lokasi, memadai secara budaya, dan kepastian dalam kepemilikan.<sup>14</sup>

Berdasarkan kondisi tersebut, tentu jangkauan kepemilikan rumah oleh generasi saat ini dan generasi yang akan datang akan lebih terbatas. Masyarakat yang memiliki akses modal dan uang yang banyak akan terus membeli rumah, sedangkan masyarakat yang sebenarnya memerlukan rumah tidak akan dapat mengakses dan memiliki rumah sendiri. Sehingga, kondisi ini tidak dapat dibiarkan terus menerus. Pemerintah harus melakukan langkah untuk memberikan solusi dan langkah antisipatif agar seluruh masyarakat Indonesia memiliki hak yang sama untuk membeli dan menghuni rumah yang layak.

<sup>14</sup> Badan Pusat Statistik, *Indikator Perumahan dan Kesehatan Lingkungan 2023*, Vol. 9, 2023, hal.1.



## B. Permasalahan

Dalam tulisan ini, permasalahan yang menjadi pokok bahasan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana alternatif kebijakan pembatasan kepemilikan rumah di Indonesia?
2. Bagaimanakah pengaruh kebijakan pembatasan kepemilikan rumah terhadap pasar properti dan apakah efektif dalam mengatasi ketersediaan rumah dengan harga terjangkau bagi masyarakat?

## C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui alternatif kebijakan pembatasan kepemilikan rumah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kebijakan pengaruh kebijakan pembatasan kepemilikan rumah terhadap pasar properti dan apakah akan efektif dalam mengatasi ketersediaan rumah dengan harga terjangkau bagi masyarakat.

## 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.<sup>15</sup> Metode komparasi adalah suatu metode yang digunakan untuk membandingkan data-data yang ditarik ke dalam konklusi baru.<sup>16</sup> Menurut Sugiyono, metode komparatif adalah penelitian yang bermaksud membandingkan nilai satu atau lebih

variabel mandiri pada dua atau lebih populasi, sampel atau waktu yang berbeda atau gabungan semuanya. Penelitian komparatif tingkat kesulitannya lebih tinggi daripada deskriptif.<sup>17</sup> Menurut Ewald pendekatan perbandingan (*comparative approach*) adalah pendekatan dengan cara membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain. Perbandingan hukum pada dasarnya merupakan kegiatan yang bersifat filosofis.<sup>18</sup>

Studi kepustakaan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>19</sup> Tujuan dan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian.<sup>20</sup>

Studi Kepustakaan berkaitan dengan kajian teoritis dan referensi lain yang berkaitan dengan nilai, budaya dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti, selain itu studi kepustakaan sangat penting dalam melakukan penelitian, hal ini dikarenakan penelitian tidak akan lepas dari literatur-literatur ilmiah. Data diperoleh dari data yang relevan terhadap permasalahan yang akan diteliti dengan melakukan studi pustaka lainnya seperti buku, jurnal, artikel, peneliti terdahulu.<sup>21</sup>

Penulisan ini melakukan pengkajian terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan kepemilikan properti di Indonesia

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, hal.35.

<sup>16</sup> Gramedia.com, *Mengupas Penelitian Komparatif: Penelitian dan Metode yang Digunakan*, dimuat dalam <https://www.gramedia.com/literasi/penelitian-komparatif/?srsltid=AfmBOOp0ejmO7oWMI46T780CgOTQ4ZVyJ7ICiQeuzh-o6CR6TfvCqRbx>, diakses tanggal 25 Mei 2025.

<sup>17</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: CV. Alfabeta, 2017, hal.24.

<sup>18</sup> Arief Barda Nabawi, *Perbandingan Hukum Pidana (Edisi Revisi)*, Jakarta: Sinar Pustaka, 2015, hal.4.

<sup>19</sup> H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 23-24.

<sup>20</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2015, hal.112.

<sup>21</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: CV. Alfabeta, 2016, hal.291.

serta mengkaji naskah pendukung dari peraturan perundang-undangan terkait perumahan dan kawasan permukiman di Indonesia. Data yang diperoleh disajikan secara deskriptif analitis guna memberikan gambaran yang mendalam sekaligus mengemukakan analisis terhadap permasalahan yang dikaji.

Lebih lanjut, dalam mengamati perkembangan kebijakan kepemilikan properti di Indonesia, penulisan artikel ini juga menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dengan mencantumkan negara Republik Rakyat Tiongkok (China) sebagai basis dari negara yang telah menerapkan pembatasan kepemilikan properti terlebih dahulu di negaranya. Hal ini dilakukan oleh penulis karena suatu bentuk penelitian yang membandingkan antara variabel yang saling berhubungan antara kebijakan dengan mengemukakan perbedaan maupun persamaan-persamaan dalam sebuah kebijakan dan lain-lain.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

#### 1. Konsep Kepemilikan Properti

Telah diterima secara umum bahwa hak milik merupakan salah satu hak dasar manusia dengan jangkauan yang luas. Bahkan menurut Immanuel Kant, tanpa adanya pengakuan atas hak-hak kepemilikan maka tidak akan tercipta ketertiban bermasyarakat (*civil social order*) sehingga tidak akan ada sistem hukum yang dapat tercipta. Apabila tidak ada sistem hukum yang tercipta karena tidak adanya hak kepemilikan maka tidak akan ada negara. Hal ini terjadi karena konsep hak miliklah yang menjadi

landasan kepemilikan wilayah suatu negara, wilayah di mana negara dapat memberlakukan kekuasaannya terhadap penduduk yang mendiami wilayah tersebut. Dengan demikian lembaga hak milik ini justru lebih fundamental dari negara itu sendiri karena merupakan persyaratan penting dari keberadaan suatu negara.<sup>22</sup> Di sini, wilayah suatu negara merupakan hak milik negara tersebut.<sup>23</sup>

Menurut Aristoteles bahwa lembaga hak milik adalah hak alami karena merupakan watak bawaan manusia untuk memiliki suatu benda. Manusia akan lebih bertanggung jawab atas harta miliknya sendiri daripada terhadap harta yang dimiliki secara komunal. Mereka akan menjaga harta milik bersama hanya apabila berdampak terhadap kepentingan pribadi mereka. Aristoteles juga menambahkan argumentasi etis dalam mendukung hak milik pribadi, menurut dia dengan menguasai hak milik akan memudahkan seseorang untuk membantu orang lain.<sup>24</sup>

Kepemilikan merupakan masalah yang signifikan dalam kehidupan manusia, karena merupakan komponen hakiki dari keberadaan hidup. Tanpa sarana, orang tidak dapat memenuhi semua kebutuhan fisik atau instingnya, oleh karena itu mereka berusaha untuk mendapatkan apa yang mutlak diperlukan. Sistem kapitalis

<sup>22</sup> Byrd B. Sharon and Joachim Hruschka, *The Natural Law Duty to Recognize Private Property Ownership: Kant's Theory of Property in His Doctrine of Right*, The University of Toronto Law Journal, Vol. 56, No. 2, 2006, hal. 218.

<sup>23</sup> Rai Mantili dan Remigius Jumalan, *Eksistensi Teori Hak Milik Pribadi Dalam Kepemilikan Perseroan Terbatas (Dari Perspektif Sistem Kapitalisme dan Sistem Ekonomi Pancasila)*, Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Vol. 5 No. 2, Juni 2022, hal.252.

<sup>24</sup> Boyce Bret, *Property as a Natural Right and as a Conventional Right in Constitutional Law*, LA: Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2017, hal.207.

yang mengutamakan pengaturan hak milik perseorangan, dan sistem sosialis yang tidak mengakui hak milik individu sangat berbeda dengan pemahaman Islam tentang kepemilikan. Islam menerima kepemilikan pribadi dan pemerintah, dan bahkan menganggap hak kepemilikan pribadi sebagai landasan pertumbuhan ekonomi.<sup>25</sup>

Pengertian properti menurut “*common law*” atau hukum Anglo Saxon dari Inggris disebutkan bahwa properti artinya pemilikan atau hak untuk memiliki sesuatu benda, atau segala benda yang dapat dimiliki. Artinya, properti dapat dibedakan kepemilikannya atas benda-benda bergerak (*personal property*) dan tanah serta bangunan permanen (*real property*).<sup>26</sup>

Dalam bidang ilmu hukum, istilah properti digunakan juga sebagai hak atas benda, baik benda bergerak maupun tidak, salah satunya ialah tanah beserta rumah tempat tinggal atau hunian yang berada di atasnya. Properti biasanya digunakan dalam hubungannya dengan kesatuan hak termasuk:<sup>27</sup>

- a. Kontrol atas penggunaan properti.
- b. Hak atas segala keuntungan dari properti.
- c. Suatu hak untuk mengalihkan properti.
- d. Suatu hak secara eksklusif.

Properti adalah konsep hukum yang terdiri dari hak, kepentingan serta manfaat atas kepemilikan tertentu. Hak kepemilikan properti memberikan hak kepada pemilik

untuk kepentingan tertentu yang dimilikinya.<sup>28</sup> Istilah properti mengacu sebagai entitas yang terkait dengan hak eksklusif individu atau sekelompok orang. Bentuk properti antara lain tanah (*real property*), kepemilikan fisik barang (*personal property*), dan kekayaan intelektual.<sup>29</sup>

Wujud properti dapat berwujud riil seperti tanah, harta milik seseorang, milik badan hukum, milik umum, serta kekayaan intelektual. Pemilik properti memiliki hak untuk melakukan kepentingan tertentu seperti menjual, menyewakan, mengonsumsi, mengalihkan, ataupun membebankan hipotek. Berdasarkan penjelasan sebelumnya maka dapat disimpulkan properti adalah hak milik, kekayaan, dan harta benda dapat berupa benda bergerak ataupun tidak bergerak yang memberi suatu manfaat atas suatu kepemilikan.<sup>30</sup>

Secara umum properti dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu properti komersial dan non komersial. Properti komersial adalah properti yang dapat menghasilkan arus kas atau keuntungan bagi pemiliknya seperti ruko, perkantoran, hotel, kosan, shopping mall dan sebagainya. Sedangkan properti non komersial adalah properti yang digunakan untuk kepentingan pribadi yang bersifat tidak untuk menghasilkan keuntungan seperti rumah tapak dan rumah susun. Kedua rumah tersebut hanya digunakan pemiliknya untuk kepentingan pribadi yaitu

<sup>25</sup> Isnaini Harahap, dkk, *Hadis-Hadis Ekonomi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2015, hal.14.

<sup>26</sup> Kamus Online, dimuat dalam <http://www.sederet.com>, diakses tanggal 8 Maret 2025.

<sup>27</sup> Subekti R dan Tjitrosudibio, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramitha (Persero), 2012, hal.150.

<sup>28</sup> D. Harjono, *Hukum Properti*, Jakarta: Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, 2016, hal.5.

<sup>29</sup> W. Prasetyono, *Cara mengurus surat tanah dan rumah*, Yogyakarta: Flashbooks, 2013, hal.10.

<sup>30</sup> *Ibid.*

sebagai tempat tinggal.<sup>31</sup>

Berdasarkan jenisnya properti dibagi menjadi menjadi *real property*, *personal property*, *business*, dan *financial interest*. *Real property* adalah hak dan kepentingan menyangkut *real estate*. Hak yang dimiliki terpisah dalam fisik *real estate* yang dapat dibuktikan dengan bukti kepemilikan seperti sertifikat.

*Real estate* dapat berarti sebagai tanah dan semua pengembangan yang melekat di atasnya. *Personal property* mencakup segala properti yang dapat dipindahkan atau tidak permanen, baik berwujud seperti mesin, perabotan, kendaraan hingga yang tidak berwujud seperti kontrak, lisensi, dan hak cipta. *Business* adalah properti yang digunakan untuk kegiatan komersial, industri, dan jasa. Instrumen investasi yang dijamin oleh aset *real estate* merupakan.<sup>32</sup>

## 2. Konsep Hak Asasi Manusia atas Tempat Tinggal

Ketersediaan tempat tinggal yang layak, manusiawi, dan non-Diskriminasi merupakan hak asasi setiap manusia. Konsep perlindungan hak ini telah diatur di dalam konstitusi negara Republik Indonesia tepatnya di dalam Pasal 28H ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) amandemen ke II yang menyatakan “bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan

*hidup yang baik dan sehat*”. Kemudian hak ini diatur lebih tegas lagi di dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU tentang HAM), menyatakan bahwa “*setiap orang berhak untuk bertempat tinggal yang layak*”. Ketentuan di dalam Pasal 40 UU tentang HAM tersebut setidaknya telah mengadopsi prinsip-prinsip Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dalam Pasal 25 ayat (1) yang menyatakan bahwa “*setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh standar hidup yang layak atas kesehatan dan lingkungan hidup*”. Namun, batasan mengenai apa itu ukuran/standar hidup “layak” di dalam ketentuan Pasal 40 UU tentang HAM tidak memberikan penjelasan lebih lanjut.<sup>33</sup>

Batasan mengenai apa itu “layak” dijelaskan bahwa “*penilaian ukuran layak dan adil sedapat mungkin diperhitungkan dengan seksama sehingga kerugian bisa dipulihkan*”, sementara kerugian-kerugian yang nyata diderita lebih diartikan terkait kehilangan keuntungan, nilai kerugian bisnis dan tanah/bangunan termasuk kehilangan pendapat/pekerjaan. Penilaian ini penting dilakukan dengan seksama, sehingga masyarakat terdampak bisa melanjutkan kehidupannya dengan baik.<sup>34</sup> Kemudian, arti berkehidupan yang layak secara tidak langsung juga diatur di dalam Pasal 9 ayat (1) UU tentang HAM, menyatakan “*Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya*”.

<sup>31</sup> U. Supardi, Basuki, H., & Mukminin, M., *Penilaian dan Properti: Tinjauan Konsep, Prosedur, Teknik*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010, hal.32.

<sup>32</sup> Jacobus, C., *Real Estate Principles, Eleventh Edition*, USA: Cengage Learning, 2010, hal.78.

<sup>33</sup> Ridha Wahyuni, *Perlindungan Hak Atas Tempat Tinggal Warga Terdampak Penggusuran Di Kawasan Perkotaan Berdasarkan Perspektif HAM*, Jurnal Yuridis, Vol.9 No.1, Juni 2022, hal.42.

<sup>34</sup> Agus Suntoro, *Penilaian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM*, Bhumi- Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol. 1, 2019, hal.7-8.

Ketentuan pasal ini berkaitan dengan jaminan perlindungan hak untuk hidup bagi setiap individu. Di dalam konstitusi hak hidup diakui sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun sebagaimana diatur di dalam Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 amandemen ke II, yang menyatakan "*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, dan hak untuk diakui di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun*".

*United Nations Human Rights Committee* menegaskan bahwa hak untuk hidup (*right to life*) merupakan *supreme rights* yang pengurangan (*derogation*) terhadap hak tersebut tidak diizinkan kepada negara meski dalam kondisi apapun. Dalam Diskursus HAM bahwa hak untuk hidup juga berkaitan dengan hak atas tempat tinggal sebagai bagian indikator perlindungan terhadap keberlanjutan hidup manusia dan hak ini saling berkaitan atau saling ketergantungan dengan hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob). Hak Hidup merupakan bagian dari jenis hak yang tidak dapat dikurangi pemenuhannya oleh negara dalam kondisi apapun karena akan berdampak pada jaminan keberlanjutan hidup manusia.<sup>35</sup>

Negara wajib menghindari berbagai tindakan pengabaian terhadap eksistensi hak-hak dasar manusia sebagai ciptaan dari tuhan, yang mana hak tersebut juga

telah dijamin perlindungannya di dalam konstitusi UUD NRI 1945 amandemen ke II serta di dalam beberapa instrumen hukum nasional di bidang hak asasi manusia yakni UU tentang HAM, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (UU Nomor 11 Tahun 2005) di dalam Pasal 11 ayat (1) tentang jaminan tempat tinggal yang layak bagi kemanusiaan serta komentar umum tentang perlindungan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Berbagai peraturan hukum nasional terkait hak asasi manusia kiranya sudah cukup tegas dan jelas mengatur tentang jaminan perlindungan hak-hak dasar warga negara termasuk tempat tinggal yang layak dan manusiawi yang didasarkan pada prinsip kesetaraan dan non-dikriminasi meskipun dalam tataran implementasi masih sulit diwujudkan terutama ketika dihadapkan pada pilihan untuk tetap melakukan penggusuran terhadap tempat tinggal warga.<sup>36</sup>

Perlindungan mengenai hak atas tempat tinggal yang layak diatur di dalam Pasal 11 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Kovenan tentang Ekosob kemudian diratifikasi melalui UU Nomor 11 Tahun 2005. Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 2005 menyatakan "Negara pihak pada kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, serta perbaikan kondisi hidup yang terus meningkat". Negara-negara pihak berkomitmen akan

<sup>35</sup> Todung Mulya Lubis dkk, *Kontroversi Hukuman Mati, Perbedaan Pendapat Hakim Konstitusi*, Jakarta: Kompas, 2009, hal.31

<sup>36</sup> Ridha Wahyuni, *Perlindungan Hak Atas Tempat Tinggal Warga Terdampak Penggusuran Di Kawasan Perkotaan Berdasarkan Perspektif HAM*, Jurnal Yuridis, Vol.9 No.1, Juni 2022, hal.40.



mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerja sama internasional. Berdasarkan ketentuan di dalam Konvensi tersebut menegaskan bahwa hak atas tempat tinggal yang layak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang pemenuhannya wajib dilakukan oleh negara. Standar kehidupan yang layak dijamin bagi setiap individu tanpa terkecuali (nondiskriminasi) dan keluarganya serta adanya perbaikan terhadap kondisi hidup yang terus meningkat atau yang lebih dikenal dengan konsep *progressive realization*.<sup>37</sup>

Sarah Joseph dalam *Research Handbook on International Human Rights Law* secara khusus membahas mengenai konsep *progressive realization*, intinya menekankan pentingnya realisasi negara untuk memenuhinya dalam waktu sesegera mungkin, dengan cara yang terus menerus, meningkat, tumbuh, berkembang, mengintensifkan, mempercepat, eskalasi, bertahap dan selangkah demi selangkah.<sup>38</sup> Untuk mencapai tujuan tersebut maka negara dituntut untuk melakukan tindakan-tindakan positif secara berangsur-angsur guna melindungi dan memenuhi hak-hak dasar manusia tersebut. Mencapai standar kehidupan yang layak dan menekankan pentingnya membangun kerja sama internasional guna mendukung kelancaran pemenuhan hak tersebut dan berupaya meminimalisir segala hambatan-

hambatan yang ada.<sup>39</sup>

## B. Analisis

### 1. Alternatif Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Rumah Di Indonesia

#### a. Kewajiban Penyediaan Rumah Bagi Masyarakat

Penyelenggaraan perumahan dan pemukiman di Indonesia tidak terlepas dari dinamika masyarakat dan kondisi kebijakan pemerintah di dalam bidang perumahan dan pemukiman, baik yang sudah ada maupun yang akan datang. Keterbatasan akses untuk memperoleh kesempatan untuk berperan aktif dalam bidang perumahan dan pemukiman khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah menyebabkan adanya kesenjangan pelayanan di bidang perumahan dan pemukiman. Implementasi kebijakan yang tidak merata dan tidak berpihaknya kebijakan terhadap masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah, semakin menambah sulitnya masyarakat memiliki rumah.

Permasalahan utama perumahan dan pemukiman terdiri atas 2 hal utama, yaitu di bagian hulu adalah pertumbuhan penduduk dan bagian hilir adalah sektor perbankan dalam penyediaan dana murah yang dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat. Faktor lainnya adalah adanya urbanisasi, yang dipengaruhi oleh tiga faktor, yakni: pertumbuhan alami penduduk daerah perkotaan, migrasi dari daerah perdesaan ke daerah perkotaan, dan reklasifikasi desa perdesaan menjadi desa perkotaan. Proyeksi penduduk daerah perkotaan pada proyeksi ini

<sup>37</sup> Osgar S. Matompo dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Malang: Intrans Publishing, 2018, hal.82.

<sup>38</sup> Sarah Joseph, *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, hal.36.

<sup>39</sup> Josep, *Research Handbook on International Human Rights Law*, 2020, dikutip dari Agus Suntoro, *Implementasi Pencapaian Secara Progressive dalam Omnibus Law Cipta Kerja*, Vol. 12 No. 01, 2023, hal.6.

tidak dilakukan dengan membuat asumsi untuk ketiga faktor tersebut, tetapi berdasarkan perbedaan laju pertumbuhan penduduk daerah perkotaan dan daerah perdesaan (*Urban Rural Growth Difference/URGD*). Namun begitu, dengan membuat asumsi URGD untuk masa yang akan datang, berarti proyeksi ini secara tidak langsung juga sudah mempertimbangkan ketiga faktor tersebut.<sup>40</sup>

Untuk mengatasi permasalahan perumahan dan permukiman ini, tentu harus ada peran pemerintah. Pada dasarnya, kewajiban menyediakan rumah layak bagi seluruh masyarakat Indonesia terutama menengah bawah merupakan kewajiban pemerintah, bukan kewajiban pekerja secara umum. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 amandemen ke II yang menyatakan “*bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat*”.

Kemudian berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU Nomor 1 Tahun 2011), bahwa negara tetap bertanggung jawab untuk menyediakan dan memberikan kemudahan serta bantuan perumahan. Sejalan dengan itu, pembangunan infrastruktur, termasuk di dalamnya penyediaan perumahan dan permukiman layak, aman, dan terjangkau menjadi kewajiban pemerintah. Dalam Pasal 19 UU Nomor 1 Tahun 2011 menjelaskan

bahwa negara berkewajiban memenuhi, melindungi, dan menghormati hak warga negaranya atas rumah.

Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan.<sup>41</sup>

Negara juga bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Peran pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki tanggung jawab dalam upaya meningkatkan taraf hidup

<sup>40</sup> Detikproperti, Masuk 2024, *Sudah Berapa Capaian Program Sejuta Rumah?*, dimuat dalam <https://www.detik.com/properti/berita/d-7313430/masuk-2024-sudah-berapa-capaian-program-sejuta-rumah>, diakses tanggal 27 Mei 2025.

<sup>41</sup> Sulaiman, *Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Tanah Bagi Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Undang-undang Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman)*, Jurnal Kajian Hukum Islam dan Hukum Ekonomi Universitas Nurul Jadid, Vol.1 No.1, 2017, hal.3.

masyarakat melalui program penyediaan perumahan layak. Setiap level pemerintahan tentunya memiliki perannya masing-masing dalam pembangunan perumahan. Beberapa peran pemerintah dalam penyediaan perumahan layak yaitu (1) peran perencanaan, (2) peran pendidikan, (3) peran peremajaan, (4) peran koordinasi, dan (5) peran pembiayaan.<sup>42</sup>

Berlakunya UU Nomor 1 Tahun 2011 menciptakan dasar hukum yang tegas berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan. Pengaturan dalam undang-undang ini juga menunjukkan keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi seluruh masyarakat serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Namun dalam UU Nomor 1 Tahun 2011 ini pengaturan penyelenggaraan perumahan belum komprehensif sehingga kebijakan penyediaan rumah bagi seluruh masyarakat belum dapat terpenuhi terutama keterjangkauan harga rumah yang semakin hari semakin tidak terkendali. Oleh karena itu, kewajiban pemerintah untuk membuat berbagai kebijakan untuk mengendalikan harga rumah sehingga masyarakat dapat membeli rumah dengan harga yang terjangkau.

### **b. Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Rumah**

Kebijakan pembatasan kepemilikan rumah ini bertujuan untuk mengendalikan spekulasi berlebihan di pasar perumahan, yang mendorong kenaikan harga rumah. Banyak masyarakat yang tidak dapat membeli rumah dikarenakan harga rumah

terutama di kota-kota besar misalnya Jakarta, Bandung, dan Surabaya sangat mahal dan tidak dapat dijangkau oleh kebanyakan masyarakat. Harga beli rumah di berbagai kota tersebut sudah sangat tinggi dan dibandingkan dengan penghasilan yang diterima sangat sulit memiliki rumah.

Menurut data hasil riset Tim Peneliti Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta menjadi provinsi dengan persentase kepemilikan rumah terendah di Indonesia. Menurut laporan tersebut, persentase kepemilikan rumah di Jakarta hanya sebesar 56,6%.<sup>43</sup> Persentase ini merupakan yang terendah dari seluruh provinsi di Indonesia. Data yang tertulis dalam laporan tersebut menunjukkan bahwa dari sekitar 2,78 juta rumah tangga yang ada di Jakarta, sebanyak 63% atau sekitar 1,77 juta rumah tangga belum memiliki rumah sendiri atau belum memiliki rumah yang sehat dan layak huni.<sup>44</sup> Mudah-mudahan, 6 dari 10 rumah tangga di Jakarta belum memiliki rumah sendiri atau belum memiliki rumah yang sehat dan layak huni. Harga ini tentunya membuat banyak keluarga kesulitan untuk menabung dan membeli rumah sendiri. Tidak hanya membebani pengeluaran bulanan keluarga, tingginya harga sewa ini juga menghambat kemampuan mereka untuk mengumpulkan dana yang cukup untuk membeli rumah.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> komparase, *Krisis Kepemilikan Rumah di Ibukota*, dimuat dalam <https://komparase.com/berita/1999/krisis-kepemilikan-rumah-di-ibukota>, diakses tanggal 26 Mei 2025.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Detikproperti, *6 dari 10 Keluarga Jakarta Belum Punya Rumah Sendiri*, dimuat dalam <https://www.detik.com/properti/berita/d-7386609/6-dari-10-keluarga-di-jakarta-belum-punya-rumah-sendiri>, diakses tanggal 10 Maret 2025.

<sup>42</sup> Perkim.id, *Peran Pemerintah Dalam PKP*, dimuat dalam <https://perkim.id/pemangku-kepentingan/peran-pemerintah-dalam-pkp/4/>, diakses tanggal 27 Mei 2025.

Selanjutnya, BPS merilis dokumen bertajuk Statistik Perumahan Provinsi Jawa Barat 2022. Hasilnya memperlihatkan, jumlah rumah tangga di Kota Bandung dan di Kota Cimahi menempati urutan paling atas untuk kategori tidak memiliki rumah dengan status kepemilikan secara pribadi.<sup>46</sup> Hasilnya secara keseluruhan di Jawa Barat, BPS menyatakan sebanyak 82,61 persen rumah tangga sudah memiliki rumah dengan status milik sendiri. Kemudian 6,95 persen tinggal di rumah kontrakan atau menyewa dan 10,44 persen di rumah bebas sewa hingga rumah dinas.<sup>47</sup> BPS lalu merinci status kepemilikan rumah itu berdasarkan tipe daerah. Hasilnya, rumah dengan status milik sendiri paling banyak berada di wilayah pedesaan dengan jumlah 92,61 persen, sementara di perkotaan sebanyak 79,7 persen.<sup>48</sup> Ada dua daerah yang dikategorikan paling rendah untuk kelompok rumah tangga yang berstatus memiliki rumah sendiri. Dua daerah tersebut yaitu Kota Cimahi dengan 58,98 persen rumah dengan status milik sendiri, dan Kota Bandung dengan 60,83 persen rumah dengan status milik sendiri. Di Kota Cimahi, BPS menuliskan bahwa 21,45 persen kelompok rumah tangga tinggal di rumah kontrakan. Kemudian 19,75 persen di antaranya tinggal di rumah bebas sewa dan di rumah dinas.<sup>49</sup> Di Kota Bandung pun jumlahnya tidak jauh berbeda. Sebanyak 21,41 persen kelompok rumah tangga menetap di rumah kontrakan, dan 17,75 persen di antaranya menetap di

rumah bebas sewa dan di rumah dinas.<sup>50</sup>

Persentase fenomena kesulitan memiliki rumah ini memang banyak terjadi di kota besar di bandingkan di daerah pedesaan. Ada beberapa penyebabnya antara lain padatnya penduduk di daerah perkotaan, tingginya kebutuhan akan perumahan, sempitnya lahan, tingginya harga lahan, dan tingginya harga rumah. Pada dasarnya kesulitan masyarakat untuk memiliki rumah ini tidak hanya terjadi di kota-kota besar di Indonesia. Fenomena ini terjadi juga di kota-kota besar negara lain seperti China, Amerika Serikat, Vietnam, Australia, dan masih banyak negara lainnya.

Sejauh ini, sudah ada negara yang menerapkan pembatasan pembelian rumah di beberapa kota besarnya yaitu China, seperti Beijing pada Mei 2010, Shanghai dan Congqing pada Januari 2011. Kebijakan ini dilakukan untuk mengekang melonjaknya harga perumahan, pemerintah Tiongkok dan telah mengadopsi serangkaian kebijakan, di antaranya, pembatasan pembelian rumah dan pajak properti merupakan dua kebijakan yang paling penting dan berpengaruh.<sup>51</sup> Pembatasan pembelian rumah ini diterapkan secara bertahap di sebagian besar kota besar di Tiongkok. Kebijakan ini melarang rumah tangga penduduk membeli lebih dari dua rumah dan rumah tangga nonpenduduk membeli lebih dari satu rumah.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat, *Statistik Perumahan Provinsi Jawa Barat 2022*, Bandung: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat, Juli 2023, hal.61.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, hal. 10.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal. 82.

<sup>50</sup> Detikjabar, *Sulitnya Punya Rumah Sendiri di Bandung dan Cimahi*, dimuat dalam <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6868243/sulitnya-punya-rumah-sendiri-di-bandung-dan-cimahi>, diakses tanggal 10 Maret 2025.

<sup>51</sup> Ya Gao, Xiuting Li, and Jichang Dong, *Does Housing Policy Sustainability Matter? Evidence from China*, *Journal Sustainability*, Vol.11 Edisi 4761, 31 Agustus 2019, hal.2.

<sup>52</sup> Zhentong Lu, Sisi Zhang and Jian Hong, *Examining the Impact of Home Purchase Restrictions on China's Housing Market*, Bank of Canada Staff Working Paper, 2021, hal.5-6

Program percontohan pajak properti diterapkan di Shanghai dan Chongqing pada bulan Januari 2011. Pajak properti di Shanghai menargetkan rumah kedua dan seterusnya yang dibeli setelah tanggal 28 Januari 2011, sedangkan pajak properti di Chongqing terutama dikenakan pada rumah-rumah mewah.<sup>53</sup>

Banyaknya kondisi masyarakat perkotaan di Indonesia sulit memiliki rumah maka pemerintah Indonesia juga harus mengambil langkah-langkah solutif. Ada beberapa alternatif kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk menekan harga rumah tersebut.

Pertama pelarangan bagi rumah tangga dan non rumah tangga memiliki rumah lebih dari satu rumah. Pemerintah dapat mengatur bahwa setiap orang hanya dapat mempunyai hak kepemilikan rumah sebanyak satu rumah. Kemudian, hak kepemilikan rumah tersebut berlaku untuk wilayah administratif provinsi yang berdekatan dari hak kepemilikan rumah. Wilayah administratif provinsi ini misalnya orang yang memiliki rumah di Provinsi DKI Jakarta tidak boleh mempunyai hak kepemilikan rumah di wilayah Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya, hak atas kepemilikan rumah didasarkan atas nama dan nomor induk kependudukan yang sama. Untuk itu pemerintah Indonesia juga harus memperkuat basis data digital kependudukannya agar dapat mendeteksi nama dan Nomor Induk Kependudukan (NIK) setiap orang di Indonesia.

Selain itu, untuk menghindari perluasan

rumah maka setiap orang dilarang membeli rumah yang berdekatan atau berdampingan dengan rumah yang dimiliki. Artinya pembelian rumah yang berada disebelah kiri, kanan, dan di depan rumah yang dimiliki oleh perseorangan tersebut tidak dapat dibeli oleh yang bersangkutan. Pemerintah juga harus memastikan lokasi di kota besar dan padat penduduk serta rentang harga untuk rumah yang akan diatur pembatasan pembelian dan kepemilikannya.

Belajar dari Tiongkok, pemerintah Indonesia juga dapat menerapkan tarif pajak properti. Misalnya kepemilikan rumah kedua dan seterusnya tarif pajak dapat ditetapkan secara progresif. Pajak progresif merupakan tarif pajak yang akan mengalami peningkatan atau cenderung lebih tinggi dengan naiknya dasar pengenaan pajak. Tarif pajak progresif ini sebenarnya sudah diterapkan pada kendaraan bermotor (PKB) dan pajak penghasilan. Pemungutan PKB dengan persentase yang naik dengan banyaknya jumlah kendaraan yang dimiliki sebagai dasar pengenaan pajak. Intinya, jika mempunyai lebih dari satu kendaraan atas nama dan alamat yang sama, hitungan pajaknya jadi beda.

Selanjutnya, pemerintah pusat maupun daerah juga dapat bekerjasama dengan pengembang perumahan dan lembaga pembiayaan untuk memberi pembatasan pemberian pinjaman kepada pembeli rumah kedua dan seterusnya. Hal ini untuk meminimalisir permainan dan spekulasi dari penjual dan pengembang perumahan, walaupun pada dasarnya sulit untuk melacak perilaku pengembang dan konsumen.

<sup>53</sup> Zaichao Dua & Lin Zhang, *Home-purchase restriction, property tax and housing price in China: A counterfactual analysis*, Journal of Econometrics Volume 188, Issue 2, October 2015, hal.558-568.



Pemerintah juga harus membangun pembentukan sistem pencatatan transaksi perumahan individu secara online, yang mungkin lebih efektif dalam memantau dan berpotensi membatasi perilaku spekulatif. Dengan demikian, pemerintah dapat melacak transaksi perumahan setiap individu dan mengontrol perdagangan jangka pendek. Sistem berbasis web, di mana pemerintah menerapkan pembatasan kuantitas pada perdagangan perumahan dalam sistem yang transparan, akan lebih efektif menargetkan investor spekulatif karena perdagangan rumah dengan harga yang sangat tinggi akan menyebabkan guncangan negatif dalam hal intervensi kebijakan atau bisa saja semakin melambatnya perekonomian. Oleh karena itu, dalam merumuskan kebijakan pembatasan kepemilikan rumah ini, pemerintah harus benar-benar berhati-hati agar tidak merugikan investasi di bidang properti terutama di kota-kota besar di Indonesia.

## **2. Pengaruh Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Rumah terhadap Pasar Properti dan Efektivitas Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Rumah dalam Mengatasi Ketersediaan Rumah dengan Harga Terjangkau bagi Masyarakat**

Sektor properti merupakan salah satu *leading sector* dalam menggerakkan perekonomian Indonesia. Hal ini terlihat dari realisasi investasi industri properti yang menduduki peringkat keempat terbesar. Sektor properti memberi kontribusi kepada Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 16% setiap tahunnya, diikuti dengan multiplier effect 185 subsektor industri lainnya. Sektor ini juga berkontribusi sebesar 31,9% terhadap

Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada pemerintah daerah. Terakhir, sektor properti menyumbang lapangan kerja sekitar 10,2% dari total tenaga kerja di Indonesia.<sup>54</sup>

Ada banyak tantangan dalam bisnis properti. Persaingan di dalam dunia bisnis properti semakin ketat, oleh karenanya pelaku bisnis properti perlu menjaga kualitas hunian dan mengikuti tren serta kebutuhan pasar. Ada banyak faktor mempengaruhi seperti harga tanah, lokasi strategis, dan fasilitas yang ditawarkan juga memengaruhi transaksi properti.

Dengan berbagai tantangan dalam dunia properti, pemerintah harus hati-hati dalam memilih kebijakan untuk pembatasan kepemilikan rumah ini. Pemerintah harus memiliki lokasi dan harga rumah yang akan diberikan pembatasan. Hal tersebut dilakukan agar dunia bisnis properti tidak banyak terpengaruh oleh kebijakan ini.

Menilik kebijakan pembatasan pembelian rumah di Tiongkok yang telah diterapkan, hasil penelitian menunjukkan bahwa dari Mei 2010 hingga November 2011, tingkat pertumbuhan tahunan rata-rata harga rumah di Beijing akan mencapai 16,97% jika tidak ada pembatasan pembelian, sedangkan tingkat pertumbuhan tahunan aktual selama periode ini adalah 9,28%.<sup>55</sup> Oleh karena itu, pembatasan pembelian rumah mengurangi tingkat pertumbuhan tahunan harga rumah di Beijing sebesar 7,69 persen. Selain itu, ditemukan bahwa

<sup>54</sup> Pajak.go.id, *Sektor Properti Menjerit, Ayo Manfaatkan Insentif Ini Sebelum Berakhir*, dimuat dalam <https://www.pajak.go.id/id/artikel/sektor-properti-menjerit-ayo-manfaatkan-insentif-ini-sebelum-berakhir>, diakses tanggal 12 Maret 2025.

<sup>55</sup> Zaichao Dua & Lin Zhang, *Home-purchase restriction, property tax and housing price in China: A counterfactual analysis*, Journal of Econometrics, Vol. 188 Issue 2, Oktober 2015, hal.560

uji coba pajak properti di Chongqing mengurangi tingkat pertumbuhan tahunan harga rumah sebesar 2,52 persen dari bulan Februari 2011 hingga November 2012, sedangkan uji coba pajak properti di Shanghai tidak berdampak signifikan terhadap harga rumah.<sup>56</sup>

Selain itu, kebijakan pembatasan rumah ini mempengaruhi juga transaksi perumahan di Tiongkok, dimana mungkin memiliki implikasi yang lebih luas terhadap pembuatan kebijakan di negara-negara lain, terutama di negara-negara berkembang yang juga mengalami meroketnya harga rumah. Permintaan akan rumah lebih terkena dampaknya dibandingkan pasokan rumah; namun, hanya terdapat sedikit bukti bahwa kebijakan ini efektif dalam mengendalikan permintaan spekulatif.<sup>57</sup>

Melihat penerapan kebijakan di Tiongkok tersebut, bahwa ada pengaruh terhadap penurunan harga properti di Beijing dan Conging. Selain itu penelitian tersebut juga menyebutkan bahwa kebijakan pembatasan tersebut berpengaruh terhadap transaksi rumah. Jika negara lain menerapkan kebijakan yang mirip dengan Tiongkok tersebut kemungkinan negara Indonesia juga akan dapat menurunkan harga dan mempengaruhi transaksi properti. Kebijakan pembatasan kepemilikan rumah ini cukup efektif untuk menekan harga rumah. Oleh karena itu, pemerintah harus meramu kebijakan pembatasan kepemilikan rumah ini secara

teliti agar tidak terlalu mempengaruhi bisnis properti di Indonesia.

Sejak tahun 2024 lalu, Tiongkok mulai melakukan pelonggaran pembatasan KPR atau pembelian rumah di beberapa kota besar.<sup>58</sup> Hal ini dilakukan sebagai upaya menghilangkan rintangan yang telah membatasi permintaan di Beijing dan Shanghai selama bertahun-tahun. Regulator juga sedang mempertimbangkan untuk menghapus aturan tentang mendiskualifikasi warga yang pernah memiliki hipotek, bahkan jika hipotek tersebut telah dilunasi, untuk dianggap sebagai pembeli rumah pertama kali di kota-kota besar. Kebijakan-kebijakan yang ada di China telah alami kegagalan untuk mempertahankan *rebound* di pasar properti karena penurunan harga yang meluas sampai ke seluruh negeri.<sup>59</sup>

Pada kuartal ketiga tahun 2024 lalu, bisnis properti di Indonesia mengalami penurunan. Penjualan properti 2024 saat ini tengah menjadi sorotan utama. Pasalnya, penjualan properti selama setahun ini dinyatakan menurun drastis sekitar 30 hingga 40 persen. Penurunan ini terjadi pada penjualan properti berbasis TOP (*Transit Oriented Development*). Tak hanya itu, penjualan rumah tapak juga menurun hingga 25 persen dibanding

<sup>56</sup> Zaichao Dua & Lin Zhang, *Home-purchase restriction, property tax and housing price in China: A counterfactual analysis*, Journal of Econometrics, Vol. 188 Issue 2, Oktober 2015, hal.562.

<sup>57</sup> Ya Gao, Xiuting Li, and Jichang Dong, *Does Housing Policy Sustainability Matter? Evidence from China*, dimuat dalam Journal Sustainability, Vol.11 Edisi 4761, 31 Agustus 2019, hal.10.

<sup>58</sup> Reuter.com, *China's property slump persists as stimulus struggles to stabilise sector*, dimuat dalam <https://www.reuters.com/world/china/chinas-new-home-prices-fall-february-2025-03-17/#:~:text=Still%2C%20structural%20issues%20such%20as,p,rojects%20unfinished%20and%20buyers%20wary.,> diakses tanggal 28 Mei 2025.

<sup>59</sup> Kontan.co.id, *China Pertimbangan Opsi Pelonggaran Pembatasan Pembelian Rumah*, dimuat dalam <https://internasional.kontan.co.id/news/china-pertimbangan-opsi-pelonggaran-pembatasan-pembelian-rumah>, diakses tanggal 13 Maret 2025.

tahun sebelumnya, 2023.<sup>60</sup> Penjualan properti yang menurun ini dipengaruhi beberapa faktor mulai dari penurunan daya beli, kenaikan harga rumah, pengaruh kebijakan moneter, tren sosial yang semakin berkembang, dan pinjaman *online*.<sup>61</sup>

Berdasarkan keadaan Tiongkok yang mulai melonggarkan kebijakan pembatasan pembelian rumah dan kondisi bisnis properti di Indonesia, pemerintah Indonesia masih tetap bisa melakukan kebijakan pembatasan kepemilikan rumah di Indonesia. Tren penurunan tersebut masih terimbas akibat pandemi covid 19 lalu. Pada tahun 2025 ini diramalkan bahwa pertumbuhan bisnis properti di Indonesia akan lebih baik.<sup>62</sup> Hal ini didukung oleh regulasi yang dapat mendorong tumbuhnya dunia properti. Kebijakan pembatasan kepemilikan rumah dapat tetap dilakukan dengan mempertimbangkan pertumbuhan bisnis properti. Untuk kebijakan pembatasan kepemilikan rumah dapat dilakukan dengan pilihan regulasi yang adil antara pelaku usaha dan masyarakat. Keberpihakan pemerintah secara adil terhadap masyarakat untuk memiliki tempat tinggal yang layak terutama di wilayah perkotaan akan menentukan kebijakan ini dapat dilakukan atau tidak.

<sup>60</sup> Sweethome.co.id, *Penjualan Properti 2024 Menurun Drastis, Apa Penyebabnya?*, dimuat dalam <https://www.sweethome.co.id/posts/penjualan-properti-2024-menurun-drastis-apa-penyebabnya#:~:text=Penjualan%20properti%202024%20saat%20ini,menurun%20drastis%20hingga%2040%20persen.,> diakses tanggal 13 Maret 2025.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Detikproperti, *2025 Sektor Properti Diramal Bergairah, Ini Pemicunya*, dimuat dalam <https://www.detik.com/properti/berita/d-7680702/2025-sektor-properti-diramal-bergairah-ini-pemicunya>, diakses tanggal 24 Maret 2025.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di atas maka dalam tulisan ini dapat diberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Penyediaan rumah bagi masyarakat merupakan kewajiban pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Nomor 1 Tahun 2011. Kemudian, ada beberapa pilihan kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk membatasi kepemilikan rumah di Indonesia, antara lain membatasi pembelian rumah, khususnya di wilayah perkotaan dimana perseorangan hanya dapat memiliki 1 (satu) rumah untuk 1 (satu) NIK dan menerapkan pajak progresif.
2. Melihat kebijakan negara Tiongkok yang terlebih dulu menerapkan kebijakan pembatasan pembelian rumah maka dapat diprediksi bahwa jika pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan pembatasan kepemilikan rumah tersebut akan menurunkan harga rumah di wilayah perkotaan dan pemberlakuan akan dapat menekan harga rumah sehingga masyarakat di perkotaan akan dapat memiliki rumah dengan harga yang lebih terjangkau.

#### B. Saran

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa saran untuk perbaikan legislasi pemerintah, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk memperkuat penerapan kebijakan tersebut pemerintah dapat merevisi Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

2. Untuk memasukan substansi pembatasan kepemilikan ini juga harus berhati-hati, harus dilihat apakah bertentangan dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena apabila bertentangan maka berpotensi untuk digugat ke Mahkamah Konstitusi.
3. Pemerintah harus berhati-hati meramu kebijakan terkait pembatasan kepemilikan rumah ini agar tidak terlalu mempengaruhi bisnis dunia properti tetapi disatu sisi pemerintah juga harus bersikap adil terhadap masyarakat untuk dapat memiliki hunian yang layak.

## Daftar Pusaka

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

### Buku

- Ali, H. Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Bret, Boyce. *Property as a Natural Right and as a Conventional Right in Constitutional Law*. LA: Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2017.

- C., Jacobus. *Real Estate Principles, Eleventh Edition*. USA: Cengage Learning, 2010.
- Harahap, Isnaini, dkk. *Hadis-Hadis Ekonomi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2015.
- Harjono, D. *Hukum Properti*. Jakarta: Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, 2016.
- Lubis, Todung Mulya dkk. *Kontroversi Hukuman Mati, Perbedaan Pendapat Hakim Konstitusi*. Jakarta: Kompas, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.
- Matompo, Oskar S. Dkk. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Malang: Intrans Publishing, 2018.
- Nabawi, Arief Barda. *Perbandingan Hukum Pidana (Edisi Revisi)*. Jakarta: Sinar Pustaka, 2015.
- Prasetyono, W. *Cara mengurus surat tanah dan rumah*. Yogyakarta: Flashbooks, 2013.
- R, Subekti dan Tjitrosudibio. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramitha (Persero), 2012.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: CV. Alfabeta, 2017.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2015.
- Supardi, U., Basuki, H., & Mukminin, M. *Penilaian dan Properti: Tinjauan Konsep, Prosedur, Teknik*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010.

### Jurnal

- Dua, Zaichao & Lin Zhang. *Home-purchase restriction, property tax and*

*and housing price in China: A counterfactual analysis.* Journal of Econometrics Volume 188, Issue 2, October 2015

- Gao, Ya, Xiuting Li, and Jichang Dong. *Does Housing Policy Sustainability Matter? Evidence from China.* Journal Sustainability, Vol.11 Edisi 4761, 31 Agustus 2019.
- Josep. *Research Handbook on Internasional Human Rights Law.* 2020, dikutip dari Agus Suntoro, Implementasi Pencapaian Secara Progressive dalam Omnibus Law Cipta Kerja, Volume12, Nomor 01, 2023.
- Mantili, Rai dan Remigius Jumalan. *Eksistensi Teori Hak Miliki Pribadi Dalam Kepemilikan Perseroan Terbatas (Dari Perspektif Sistem Kapitalisme dan Sistem Ekonomi Pancasila).* Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Vol. 5 No. 2, Juni 2022.
- Lu, Zhentong, Sisi Zhang and Jian Hong. *Examining the Impact of Home Purchase Restrictions on China's Housing Market.* Bank of Canada Staff Working Paper, 2021.
- Sharon, Byrd B. and Joachim Hruschka. *The Natural Law Duty to Recognize Private Property Ownership: Kant's Theory of Property in His Doctrine of Right.* The University of Toronto Law Journal, Vol. 56 No. 2, 2006.
- Sulaiman. *Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Tanah Bagi Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah*

*(Undang-undang Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman).* Jurnal Kajian Hukum Islam dan Hukum Ekonomi Universitas Nurul Jadid, Vol.1 No.1, 2017.

- Suntoro, Agus. *Penilaian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM.* Bhumi- Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol.1, 2019.
- Wahyuni, Ridha. *Perlindungan Hak Atas Tempat Tinggal Warga Terdampak Penggusuran Di Kawasan Perkotaan Berdasarkan Perspektif HAM.* Jurnal Yuridis, Vol.9 No.1, Juni 2022.

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

- Badan Pusat Statistik. *Indikator Perumahan dan Kesehatan Lingkungan 2023*, Vol. 9, 2023.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat. *Statistik Perumahan Provinsi Jawa Barat 2022.* Bandung: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat, Juli 2023.

#### **Laman**

- CNBC Indonesia. *Wahai Capres, Ada 12,7 Juta Keluarga Miskin Tak Punya Rumah.* Dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/research/20230808100831-128-461042/wahai-capres-ada-127-juta-keluarga-miskin-tak-punya-rumah>, diakses tanggal 3 Maret 2025.
- Cnbcindonesia.com. *Gen Z Ternyata Pilih Ngontrak Ketimbang Beli Rumah, Ini Sebabnya.* Dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240124175359-4-508723/gen-z-ter>



- nyata-pilih-ngontrak-ketimbang-beli-rumah-ini-sebabnya, diakses tanggal 9 Maret 2025.
- Data.goodstats.id. *Ini Dia Rata-rata Pendapatan Gen Z, Ada yang Di Atas 10 Juta?*. Dimuat dalam <https://data.goodstats.id/statistic/agne-szefanyayonatan/ini-dia-rata-rata-pendapatan-gen-z-ada-yang-di-atas-10-juta-QdAGg>, diakses tanggal 8 Maret 2025.
  - Detik Finance. *32 Juta Keluarga RI Tinggal di Hunian Tak Layak, SMF Sentil Program 3 Juta Rumah*. Dimuat dalam <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-7401259/32-juta-keluarga-ri-tinggal-di-hunian-tak-layak-smf-sentil-program-3-juta-rumah#:~:text=Pemerintah Indonesia masih punya PR, rumah yang tidak layak huni, diakses tanggal 7 Maret 2025>.
  - Detikjabar. *Sulitnya Punya Rumah Sendiri di Bandung dan Cimahi*. Dimuat dalam <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6868243/sulitnya-punya-rumah-sendiri-di-bandung-dan-cimahi>, diakses tanggal 10 Maret 2025.
  - Detikproperti, *6 dari 10 Keluarga Jakarta Belum Punya Rumah Sendiri*. Dimuat dalam <https://www.detik.com/properti/berita/d-7386609/6-dari-10-keluarga-di-jakarta-belum-punya-rumah-sendiri>, diakses tanggal 10 Maret 2025.
  - Detikproperti, *2025 Sektor Properti Diramal Bergairah, Ini Pemicunya*. Dimuat dalam <https://www.detik.com/properti/berita/d-7680702/2025-sektor-properti-diramal-bergairah-ini-pemicunya>, diakses tanggal 24 Maret 2025.
  - Detikproperti. *Masuk 2024, Sudah Berapa Capaian Program Sejuta Rumah?*. Dimuat dalam <https://www.detik.com/properti/berita/d-7313430/masuk-2024-sudah-berapa-capaian-program-sejuta-rumah>, diakses tanggal 27 Mei 2025.
  - Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Kementerian Pekerjaan Umum. *Melanjutkan Kolaborasi, Wujudkan Hunian Layak berkelanjutan dan Terjangkau Untuk Semua*. Dimuat dalam <https://pembiayaan.pu.go.id/news/detail/245/Melanjutkan-Kolaborasi-Wujudkan-Hunian-Layak-Berkelanjutan-Dan-Terjangkau-Untuk-Semua#:~:text=Dengan%20target%20NoI%20Backlog%20saat%20Indonesia%20Emas,membangun%20rumah%20berkualitas%20bagi%20MBR%22%20Tegas%20Herry,> diakses tanggal 26 Mei 2025.
  - Gramedia.com. *Mengenal Tipe-tipe Rumah Berdasarkan Luasnya dan Rekomendasi Desain Minimalis yang Tepat*. Dimuat dalam <https://www.gramedia.com/best-seller/tipe-rumah>, diakses tanggal 8 Maret 2025.
  - Gramedia.com. *Mengupas Penelitian Komparatif: Penelitian dan Metode yang Digunakan*. Dimuat dalam <https://www.gramedia.com/literasi/penelitian-komparatif/?srsltid=AfmBOop0ejmO7oWMI46T780CgOTQ4ZVyJ7ICiQeuzh-o6CR6TfvCqRbx>, diakses tanggal 25 Mei 2025.
  - Indonesiabaik.id. *Seberapa Banyak Orang Indonesia Punya Rumah*

- Sendiri?*. Dimuat dalam <https://www.indonesiabaik.id/infografis/seberapa-banyak-orang-indonesia-punya-rumah-sendiri#:~:text=Menurut%20data%20BPS%20tentang%20Proporsi,tempat%20tinggal%20sendiri%20pada%202023., diakses tanggal 26 Mei 2025>.
- Institute For Demographic and Poverty Studies (IDEAS), *Lamban Penurunan Backlog Perumahan*, dimuat dalam <https://ideas.or.id/2024/01/10/lamban-penurunan-backlog-perumahan/>, diakses tanggal 26 Mei 2025.
  - Kamus Online. Dimuat dalam <http://www.sederet.com>, diakses tanggal 8 Maret 2025.
  - Kompasiana.com. *Kesulitan Generasi Muda Indonesia Untuk Memiliki Rumah*. Dimuat dalam [https://www.kompasiana.com/adesuryaprasetyo2473/6791bb4934777c7b1e0c0f82/kesulitan-generasi-muda-indonesia-untuk-memiliki-rumah#google\\_vignette](https://www.kompasiana.com/adesuryaprasetyo2473/6791bb4934777c7b1e0c0f82/kesulitan-generasi-muda-indonesia-untuk-memiliki-rumah#google_vignette), diakses tanggal 8 Maret 2025.
  - Kompas.com. *Krisis Kepemilikan Rumah di Ibukota*. Dimuat dalam <https://komparase.com/berita/1999/krisis-kepemilikan-rumah-di-ibukota>, diakses tanggal 26 Mei 2025.
  - Kompas.com. *7,8 Persen Masyarakat Punya Rumah Lebih dari Satu, Dibuat Apa?*. dimuat dalam <https://www.kompas.com/properti/read/2023/09/01/113000821/7-8-persen-masyarakat-punya-rumah-lebih-dari-satu-dibuat-apa#:~:text=Perlu%20diketahui%2C%20pada%20tahun%202022,berbanding%20dengan%205%2C09%20persen.&text=Kepemilikan%20rumah%20selain%20yang%20se>
  - Kontan.co.id, *China Pertimbangkan Opsi Pelonggaran Pembatasan Pembelian Rumah*. Dimuat dalam <https://internasional.kontan.co.id/news/china-pertimbangkan-opsi-pelonggaran-pembatasan-pembelian-rumah>, diakses tanggal 13 Maret 2025.
  - Pajak.go.id, *Sektor Properti Menjerit, Ayo Manfaatkan Insentif Ini Sebelum Berakhir*. Dimuat dalam <https://www.pajak.go.id/id/artikel/sektor-r-properti-menjerit-ayo-manfaatkan-insentif-ini-sebelum-berakhir>, diakses tanggal 12 Maret 2025.
  - Perkim.id, *Peran Pemerintah Dalam PKP*. Dimuat dalam <https://perkim.id/pemangku-kepentingan/peran-pemerintah-dalam-pkp/4/>, diakses tanggal 27 Mei 2025.
  - Reuter.com, *China's property slump persists as stimulus struggles to stabilise sector*. Dimuat dalam <https://www.reuters.com/world/china/chinas-new-home-prices-fall-february-2025-03-17/#:~:text=Still%2C%20structural%20issues%20such%20as,projects%20unfinished%20and%20buyers%20wary.>, diakses tanggal 28 Mei 2025.
  - Planning Infrastructure Community Empowerment. *Menangani Tantangan Backlog Perumahan Indonesia: Ketidakseimbangan Supply Deman Dalam Pasar Perumahan*. Dimuat dalam <https://www.caritra.org/2024/05/02/menangani-tantangan-backlog-perumahan-di-indonesia-ketidakseimbangan-supply-dan-dema>

nd-dalam-pasar-perumahan/#:~:text=Pada%20tahun%202023%2C%20bukannya%20terjadi,Permintaan%20(Demand):, diakses tanggal 26 Mei 2025.

- Rosariana, B. *Generasi “Milenial” Dan Generasi “Kolonial”*. Dimuat dalam <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn-l-pontianak/baca-artikel/14262/Generasi-Milenial-Dan-Generasi-Kolonial.html>, diakses tanggal 7 Maret 2025.
- Sweethome.co.id, *Penjualan Properti 2024 Menurun Drastis, Apa Penyebabnya?*. Dimuat dalam <https://www.sweethome.co.id/posts/penjualan-properti-2024-menurun-drastis-apa-penyebabnya#:~:text=Penjualan%20properti%202024%20saat%20ini,menurun%20drastis%20hingga%2040%20persen.>, diakses tanggal 13 Maret 2025

## Kebijakan Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung Dalam Perubahan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah

*(Policy On Indirect Regional Head Elections In The Amendment To The Law On Regional Head Elections)*

**Hendra Martadiredja**

Staf Pengkajian MPR RI

Korespondensi: [HendraPidon999@proton.me](mailto:HendraPidon999@proton.me)

### Abstrak

Pemilihan kepala daerah salah satu bentuk demokrasi di daerah untuk memilih gubernur, walikota/bupati, selama ini telah memiliki dua model pemilihan yaitu pemilihan kepala daerah secara langsung dan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung. Model pemilihan yang sekarang ada di Indonesia adalah pemilihan langsung, tetapi banyak masalah dan dampak negatif yang muncul dari model ini sehingga muncul ide dan gagasan untuk mengubah model pemilihan kepala daerah dari langsung kembali ke tidak langsung. Permasalahan dalam tulisan ini yakni bagaimanakah dinamika pengaturan dalam peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Pilkada pada ini? mengapa Pilkada langsung yang berlaku saat ini ingin diubah kembali menjadi Pilkada tidak langsung? bagaimanakah perubahan undang-undang pemilihan kepala daerah dapat berdampak terhadap demokrasi di Indonesia? Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pemilihan kepala daerah langsung dalam Perspektif ketatanegaraan dan bagaimana pemilihan kepala daerah tidak langsung dalam Perspektif ketatanegaraan. Metode penelitian menggunakan jenis penelitian normatif atau penelitian pustaka yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki banyak masalah sehingga perlu penataan kembali mekanismenya, membenahi regulasinya, membangun integritas dan perilaku penyelenggaraan Pilkada. Pilkada perwakilan tidak bertentangan dengan konstitusi dalam pasal 18 ayat (4) di konstitusi kita bahwa kepala daerah di pilih secara demokratis, pilkada perwakilan bisa meminimalisir masalah-masalah yang muncul dari pilkada langsung. Akan tetapi perlu tetap diwaspadai jika mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung pada kondisi saat ini karena Pilkada dan Pemilu sudah dalam rezim yang sama dan tidak berbeda lagi.

**Kata Kunci:** pemilihan kepala daerah; pemilihan tidak langsung; pemilihan langsung

### Abstract

*Regional head elections are one form of democracy in the regions to elect governors, mayors / regents, so far there have been two election models, namely the direct election of regional heads and the indirect election of regional heads. The current election model in Indonesia is direct election, but many problems and negative impacts arise from this model so that ideas and ideas arise to change the regional head election model from direct back to indirect. The problems in this paper are how are the regulatory dynamics in the legislation regarding the implementation of regional elections at this time? why do direct elections that currently apply want to be changed back to indirect elections? How changes in regional head election laws can have an impact on democracy in Indonesia? The purpose of this study is to find out how direct regional*

*head elections in the constitutional perspective and how indirect regional head elections in the constitutional perspective. The research method uses normative research or library research related to legislation. The results of this study indicate that the direct election of regional heads has many problems so it is necessary to rearrange the mechanism, fix the regulations, build the integrity and behavior of organizing the elections. Representative elections do not contradict the constitution in article 18 paragraph (4) in our constitution that regional heads are democratically elected, representative elections can minimize the problems that arise from direct elections. However, it is necessary to remain vigilant if returning the elections to indirect elections in the current conditions because the elections and elections are already in the same regime and are no longer different.*

**Keywords:** *regional head election; indirect election; direct election*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang menganut sistem demokrasi sebagai sistem politik dan ketatanegaraannya. Sistem demokrasi dianggap paling ideal untuk diterapkan di negara modern.<sup>1</sup> Dalam sistem demokrasi, masyarakat memiliki peran yang besar dalam menentukan arah dan tujuan negara<sup>2</sup> karena kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat. Adapun salah satu bentuk wujud kedaulatan yang berada di tangan rakyat tersebut terlihat dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada).

Pasca bergulirnya reformasi pada tahun 1998 berdampak pada berubahnya sistem pemerintahan Republik Indonesia yang memberikan akses informasi yang terbuka bagi masyarakat untuk mengetahui keadaan politik yang sedang berkembang. Sistem politik Indonesia memiliki corak yang lebih terbuka.<sup>3</sup> Sebelumnya ketika rezim orde baru masih berkuasa, kekuasaan masih berpusat pada satu orang yaitu Presiden Soeharto. Akses informasi publik masyarakat masih terbatas.

Pemerintahan pada zaman Orde baru tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk menyuarakan aspirasi mereka.

Pilkada dilaksanakan berdasarkan perintah atributif dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Frase “dipilih secara demokratis” selalu mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga tidak jarang terdapat perubahan metode pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang dapat dilaksanakan baik dengan metode secara langsung maupun tidak langsung. Adapun Pilkada secara langsung merupakan pemilihan pemimpin suatu daerah yang melibatkan publik atau rakyat secara berkedaulatan. Pilkada juga merupakan suatu aktivitas dari proses demokrasi yang memiliki output yakni pejabat politik (*elected official*) bukan memilih pejabat administratif (*appointed official*).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-7, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016, hal. 241.

<sup>2</sup> Meriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, cet. ke-5, Jakarta: PT Gramedia, 2015, hal. 32.

<sup>3</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde baru*, cet. ke-1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015), hal. 12.

<sup>4</sup> Ari pradhanawati, *Pemilukada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Surakarta: Pustaka Rumpun Ilalang, 2017, hal. 144.



Pilkada sejak keberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dilaksanakan secara langsung. Namun demikian, belum lama ini Presiden Indonesia, Bapak Prabowo Subanto telah mengemukakan keinginannya untuk mengubah kembali Pilkada menjadi tidak langsung. Bapak Presiden mengedepankan prinsip efisinesi dan menyatakan bahwa hal ini berkaitan salah satunya dengan biaya mahal dalam penyelenggaraan Pilkada.<sup>5</sup>

Adapun, Pilkada sebelumnya telah sempat memiliki Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur Pilkada secara tidak langsung. Latar belakang dibentuknya Undang-Undang tersebut bukanlah merupakan suatu Langkah mundur dari demokrasi, melainkan hal ini justru menjadi upaya progresif bagi penerapan demokrasi secara konsisten dalam haluan konstitusi yang sejalan pula dengan dinamika masyarakat kekinian maupun proyeksi-proyeksi situasi kedepan.<sup>6</sup>

Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota langsung dicabut dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang kemudian ditetapkan

menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Setelah itu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, untuk menghadapi Pilkada serentak pertama kali di tahun 2015. Untuk menghadapi Pilkada serentak berikutnya di tahun 2017, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, kemudian diubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Perubahan tersebut sebagai wujud tindak lanjut dari sejumlah Putusan Mahkamah Konstitusi dan mewujudkan kepastian hukum dari berbagai permasalahan yang terjadi di dalam pelaksanaan Pilkada serentak pertama kali.

---

<sup>5</sup> Raja Eben Lumbanrau Lubis, *Prabowo Subianto usul pilkada tak langsung, mengapa wacana ini berbahaya bagi demokrasi Indonesia?*, dimuat pada <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c23vp45d8ylo>, tanggal 09 Maret 2025.

<sup>6</sup> Achmadudin Rajab, *Dinamika Politik Legislasi Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, Jurnal JENTERA Volume 1 No.1, Juni 2017, hal. 21.

Lebih lanjut, terkait dengan ide besar untuk mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung kembali, Penulis memandang hal ini menarik. Pilkada langsung juga dianggap sangat subur melanggengkan praktik money politics dan bentuk-bentuk kecurangan lainnya bisa dikurangi meskipun tidak bisa hilangkan seluruhnya. Karena pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh DPRD sehingga biaya politik (cost politics) tidak besar. Pengalaman pilkada sebelumnya, para kandidat yang bertarung mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk mendapatkan kursi Kepala Daerah dan Wakilnya. Maka tidak heran setelah terpilih menjadi kepala daerah, tentunya akan berusaha untuk mengembalikan modal yang digunakan selama proses pilkada, lahirlah pemimpin yang korup, kepentingan masyarakat tidak terakomodir.<sup>7</sup>

Penggunaan segala cara untuk mendapatkan kekuasaan merupakan pemicu lahirnya konflik-konflik dalam pilkada langsung. Padahal hakikatnya seorang pemimpin itu merupakan pelayan bagi yang dipimpinnya itu. Pilkada tidak langsung memberikan angin segar untuk menghindari kecurangankecurangan dalam pilkada langsung. Dalam pilkada tidak langsung para calon yang diajukan oleh DPRD akan diteliti lebih jauh oleh Panitia pemilihan (Panlih), dan ditentukan layak atau tidak menjadi calon kepala daerah.<sup>8</sup> Dengan metode seperti ini mekanisme penentuan kepala daerah lebih kondusif.

Untuk itu menarik jika dipahami bagaimana awalnya penyelenggaraan Pilkada agar dapat memahami konsep Pilkada yang selama ini dijalankan oleh negara Indonesia.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis mengusulkan permasalahan:

1. Bagaimanakah dinamika pengaturan dalam peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Pilkada pada ini?
2. Mengapa Pilkada langsung yang berlaku saat ini ingin diubah kembali menjadi Pilkada tidak langsung?
3. Bagaimanakah perubahan UU Pilkada dapat berdampak terhadap demokrasi di Indonesia?

## **C. Tujuan**

Atas dasar permasalahan penulis diatas, tulisan ini mendorong tujuan penulisan yakni:

1. Agar mengetahui dinamika pengaturan dalam peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Pilkada pada ini.
2. Agar mengetahui alasan Pilkada langsung yang berlaku saat ini ingin diubah kembali menjadi Pilkada tidak langsung.
3. Agar mengetahui perubahan UU Pilkada dapat berdampak terhadap demokrasi di Indonesia.

<sup>7</sup> Wira Purwadi, *Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan: Pemilihan Langsung versus Pemilihan Perwakilan*, Jurnal Legalitas Vo. 12 No. 2, 2019. Hal. 86.

<sup>8</sup> Pasal 12 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

## D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif yakni yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier dengan pendekatan peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Tipologi penelitian yang digunakan adalah penelitian yang dari segi sifatnya termasuk penelitian eksploratoris (explorative research) adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk memperoleh keterangan, penjelasan dan data mengenai hal-hal yang belum diketahui. Dalam cara pengumpulan datanya dengan mencari bahan kepustakaan yang dilanjutkan membaca, mempelajari, dan meneliti berbagai literatur yang merupakan sumber hukum primer<sup>10</sup>, sumber hukum sekunder, dan sumber hukum tersier. Obyek penelitian yang dilakukan oleh Penulis dalam tulisan ini adalah menganalisis sejumlah Putusan MK yang dikabulkan terkait pengujian UU tentang Perubahan Kedua atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada dan UU tentang Perubahan atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada terhadap UUD NRI Tahun 1945. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan studi dokumen primer yakni dengan menggunakan dokumen yang dikabulkan terkait pengujian UU tentang Perubahan Kedua atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada dan UU tentang Perubahan atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan dokumen peraturan perundang-undangan yakni undang-undang mengenai Pilkada.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986, hal. 10.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001, hal. 29.

Metode penulisan ini dilakukan murni hanya secara normatif melalui studi risalah dan literatur terkait tanpa wawancara kepada para stakeholder terkait.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

#### 1. Konsep Pilkada

Demokrasi merupakan konsep yang ideal yang di praktikan hampir di seluruh dunia, negara-negara lebih memilih konsep demokrasi karena mampu memberikan rasa keadilan yang hakiki kepada setiap warga negara, karena konsep-konsep kuno dahulu merupakan konsep yang tidak menjunjung nilai-nilai kemanusiaan. Dalam konsep demokrasi yang berdaulat adalah rakyat, artinya kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat.

Setiap negara menganggap negaranya menganut sistem demokrasi, di Indonesia pernah ada konsep demokrasi terpimpin, bahkan negara seperti China yang berpaham komunis mengaku sebagai negara demokrasi. Karena tujuan dari demokrasi adalah untuk rakyat, maka setiap negara akan memilih konsep yang di anggap ideal untuk mensejahterakan dari pada rakyatnya.

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang di tetapkan dan di tegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat<sup>2</sup>. Begitu juga setiap kebijakan yang di putusan oleh penguasa mampu memenuhi keinginan masyarakat.

Untuk mencapai itu semua maka konsep demokrasi yang dalam hal ini rakyat mempunyai kedudukan tertinggi di manifestasikan dalam bentuk memilih penguasa atau pun wakil rakyat.<sup>11</sup>

Menurut Robert A. Dahl Demokrasi memiliki 7 (tujuh) ciri-ciri hakekat yaitu: 1). Pejabat yang di pilih, 2). Pemilihan yang bebas dan fair, 3). Hak pilih yang mencakup semua, 4). Hak untuk menjadi calon semua jabatan, 5). Kebebasan pengungkapan diri secara lisan dan tertulis, 6). Informasi alternatif, 7). Kebebasan membentuk asosiasi.<sup>12</sup> Melihat ciri-ciri hakekat demokrasi maka bisa di simpulkan bahwa adanya proses pemilihan langsung yang benar-benar melibatkan rakyat, di mana pemimpin harus berasal dari pada rakyat dan rakyat lah yang mempunyai hak untuk memilih langsung kepala daerahnya, karena setiap warga negara mempunyai hak politik yang sama, mempunyai hak untuk memilih dan pilih sehingga akan menghasilkan kepala daerah yang lahir dari rakyat yang benar-benar memahami dan mengetahui masalah-masalah yang terjadi daerah.

Harus diakui bahwa, pasca reformasi konstitusi sebagai ikhtiar konstitusional untuk menemukan format konstitusi yang sesuai dengan jiwa zaman Indonesia pada saat itu.<sup>13</sup> Indonesia mencoba menegakkan pelembagaan sistem demokrasi yang dicitacitakan, meskipun menurut Saldi tak jarang terlihat inkonsisten.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019, hal. 132.

<sup>12</sup> Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015. hal. 279.

<sup>13</sup> Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*, Yogyakarta: UII Press, 2017, hal. 5.

<sup>14</sup> Rahmat Teguh Santoso Gobel, *Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilu Serentak*, Jambura Law Review Vol. 1 No.1, 2019, hal. 99.

Salah satu praktek demokrasi modern adalah pemilihan kepala daerah yang di pilih secara langsung oleh rakyat. Di Indonesia ada pemilihan umum yaitu memilih presiden dan wakil presiden serta memilih anggota legislatif yang di pilih secara langsung oleh rakyat. Yang satunya adalah pemilihan kepala daerah yaitu gubernur, walikota dan bupati. Dalam sejarahnya pemilihan kepala daerah langsung di Indonesia di mulai setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara konstitusi adanya pemilihan langsung berdasarkan pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi kedaulatan adalah di tangan rakyat dan di laksanakan menurut Undang-Undang Dasar artinya rakyat yang memiliki kedaulatan sehingga pertanggung jawaban penyelenggaraan negara untuk mensejahterakan rakyat dan di laksanakan menurut Undang-undang Dasar bermakna bahwa dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan amanat dari konstitusi bukan berdasarkan keinginan individu penguasa. Karena sebelum amandemen kedaulatan di tangan rakyat tetapi di pegang sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

Agar kedaulatan rakyat ini tercapai maka rakyat sendiri lah yang harus memilih pemimpin nya, baik presiden atau kepala daerah sehingga dalam UUD NRI Tahun 1945 pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis*".

Walaupun dalam pasal ini tidak di atur secara eksplisit bahwa rakyat yang harus memilih langsung tetapi berbicara demokoratis di kenal sebagai bentuk atau mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau di selenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk di jalankan oleh pemerintah negara tersebut.<sup>15</sup> Dengan demikian demokrasi modern menitik beratkan pada demokrasi langsung walaupun dalam teori ada demokrasi perwakilan tetapi sistem pemilihan langsung menjadi sangat penting sebagai sarana rakyat dalam dalam memilih dan menyeleksi kepala daerah yang yang mempunyai integritas dan mengetahui masalah yang ada di daerah.

## 2. Konsep Demokrasi

Demokrasi dikenal dengan berbagai macam penerapan, antara lain demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, dan demokrasi pancasila. Istilah tersebut semuanya berasal dari kata demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.<sup>16</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.

Kedaulatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi tercermin dari ungkapan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people for the people*). Sistem pemerintahan “dari rakyat” (*government of the people*) adalah bahwa suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan berasal dari rakyat dan para pelaksana pemerintahan dipilih dari dan oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum.

## 3. Konsep Kedaulatan Rakyat

Suatu hal yang lazim dapat dipahami bahwa UUD NRI Tahun 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat meskipun lazim pula para ahli hukum tata negara yang menyatakan bahwa selain ajaran kedaulatan rakyat juga terdapat ajaran kedaulatan lain dalam UUD NRI Tahun 1945, misalnya Ismail Sunny yang menyatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 menganut tiga ajaran kedaulatan sekaligus yaitu ajaran kedaulatan tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum.<sup>17</sup> Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Adapun norma Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 tersebut merupakan salah satu dari norma hasil dari perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 juga sejatinya mengandung konsep relasi teori demokrasi dan nomokrasi dan melahirkan negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).

<sup>15</sup> Ibid. hal. 86.

<sup>16</sup> Miriam budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2018, hal. 105.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Disertasi pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hal. 61.



Konsep kedaulatan rakyat dalam pasal a quo merupakan hasil dari ketentuan yang semula dinyatakan “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Sebelumnya MPR dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat yang tertinggi. Dengan berlakunya Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan ketiga ini, mandat rakyat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber hukum tertulis yang tertinggi dalam hierarki perundang-undangan yang menjadi sumber hukum bagi setiap komponen bangsa untuk menjalankan kedaulatannya berupa pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangannya dalam kehidupan berangsa dan bernegara.

#### **4. Konsep Negara Hukum**

Bahwa DPR RI berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 adalah lembaga negara yang merupakan representasi rakyat yang diberikan kedaulatan/kekuasaan oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk membuat undang-undang. Hal ini termuat dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas dalam ayat (1) dinyatakan “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Hal ini pula sejalan jika dikaitkan dengan konsep negara Indonesia yakni sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yakni “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila. Negara hukum yang dianut Indonesia tidaklah dalam artian formal,

namun negara hukum dalam artian material, yang juga distilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mewujudkan tujuan tersebut, negara bukan hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat, akan tetapi dituntut untuk turut serta secara aktif dalam semua aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Kewajiban ini merupakan amanat para pendiri negara (*the founding father*) Indonesia, seperti dikemukakan pada alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, maka sudah selayaknya segala aktivitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah sesuai dengan hukum dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, dan hal ini sejalan dengan prinsip demokrasi yang dijalankan di Indonesia.

### **B. Analisis**

#### **1. Analisis Penyelenggaraan Pilkada Berdasarkan Sejumlah Peraturan Perundang-Undangan Selama Ini**

Pilkada juga merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat maka penyelenggaraan Pilkada yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah daerah. Pilkada memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Pentingnya pelaksanaan Pilkada adalah untuk mewujudkan pemimpin yang bersih sehingga dalam pelaksanaan tugasnya tercermin semangat-semangat *good governance* sebagaimana amanat

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

Saat ini undang-undang terbaru yang mengatur mengenai Pilkada adalah Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang (UU No. 6 Tahun 2020). Sebelum perubahan terakhir tersebut ada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2016). Adapun baik itu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 1 Tahun 2015), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 8 Tahun 2015), UU No. 10 Tahun 2016, dan UU No. 6 Tahun 2020 merupakan undang-undang yang mengatur mengenai pilkada yang masih berlaku dan menjadi dasar hukum

dalam pelaksanaan pilkada serentak yang untuk pertama kalinya sejak pada tanggal 9 Desember 2015, kemudian Pilkada kedua tanggal 15 Februari 2017, 27 Juni 2018, 9 Desember 2020, dan 27 November 2024.

Adapun pelaksanaan Pilkada yang demokratis dalam sistem hukum di Indonesia ini merupakan perwujudan dari demokrasi itu sendiri. Penyelenggaraan pemilihan tidak pernah bisa terlepas dari warga negara, karena hal itu merupakan hak konstitusional warga negara baik untuk memilih maupun dipilih. Sebagaimana pemilihan umum diselenggarakan atas dasar manifestasi prinsip persamaan di muka hukum (*equality before the law*)<sup>18</sup> dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equal opportunity principle*).<sup>19</sup> Adapun politik pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dalam hal memaknai frase “dipilih secara demokratis” selalu mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zaman.

Pilkada adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang juga merupakan perintah atributif dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*”

<sup>18</sup> Lihat Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>19</sup> Dalam Theory of Justice buku karya John Rawls dikemukakan bahwa jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan di mana adanya persamaan kesempatan yang adil, lihat Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK: 2009), Volume 6 Nomor 1, hal. 141. Lihat juga Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa terdapat perubahan metode pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang dapat dilaksanakan baik itu secara langsung maupun tidak langsung. Pengaturan Pilkada secara tidak langsung dilaksanakan dengan cara mekanisme perwakilan melalui DPRD. Penyelenggara Pilkada yang tidak langsung ini adalah panitia pemilihan (panlih). Metode perwakilan atau tidak langsung ini diterapkan di Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah begitu juga sempat dimunculkan kembali dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Adapun pengaturan terkait Pilkada ini pun diatur dalam sejumlah undang-undang mulai dari pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hingga pengaturan khusus mengenai pilkada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota hingga yang terakhir yakni UU tentang Penetapan Perppu Pilkada dengan perubahannya UU tentang Perubahan atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada dan UU tentang Perubahan Kedua atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada.

Dinamika pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini diwarnai dengan terdapat 2 (dua) istilah yang berbeda yakni pilkada dan pemilukada dalam kurang lebih 13 (tiga belas tahun) belas tahun lamanya sejak kelahiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menandai era

pelaksanaan pemilihan secara langsung. Perubahan istilah dalam kurun waktu itu pula menggambarkan politik Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Kedua istilah itupun pada dasarnya memiliki pemaknaan yang berbeda. Pilkada merupakan akronim dari Pemilihan Kepala Daerah, sedangkan Pemilukada adalah akronim dari pemilihan umum kepala daerah. Istilah Pemilukada adalah istilah ketika pemilihan kepala daerah masuk dalam rezim pemilu, istilah ini muncul setelah Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pengertian pemilukada diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa *“Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*. Selanjutnya dalam undang-undang perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pemilukada kembali ditegaskan sebagai bagian dari rezim Pemilu dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa *“Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Penggunaan istilah “kepala daerah” yang sebelumnya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah diubah menjadi “*gubernur, bupati, dan walikota*” yang selaras dengan bunyi asli Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

MK kemudian menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah adalah bukan rezim pemilu, hal ini dimulai semenjak terbitnya Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013. Dalam Putusan tersebut pemilihan umum hanyalah diartikan hanyalah limitatif sesuai dengan *original intent* menurut Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Oleh karena itu menurut MK, perluasan makna pemilu yang mencakup pemilihan gubernur, bupati, dan walikota (pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah) adalah inkonstitusional menurut MK.<sup>20</sup> Karena pemilihan kepala daerah bukanlah rezim pemilu melainkan rezim pemerintahan daerah (pemda) maka istilah yang paling mungkin adalah digunakan adalah “pemilihan” atau setidaknya menggunakan istilah pilkada (pemilihan kepala daerah) bukan pemilihan umum (pemilu) kepala daerah. Adapun penggunaan istilah ini sesuai dengan bunyi Pasal 1 angka 1 tentang perubahan Pasal 1 angka 1 UU tentang Perubahan atas UU tentang Penetapan Perppu Pilkada.

<sup>20</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, 19 Mei 2014, hal. 60.

Namun demikian, pengaturan mengenai pilkada yang telah ada saat ini mungkin sudah cukup lengkap, pengaturan mengenai pilkada pada saat ini tidak hanya mengatur mengenai pelaksanaan saja, namun juga mengenai penyelenggaranya.

Adapun penyelenggara pemilu dalam UU tentang Pilkada ini memiliki fungsi campuran (*mix-function*),<sup>21</sup> yakni fungsi regulatif, administratif dan fungsi penghukuman. Hal ini terlihat dalam Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) maupun Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang seperti saat ini memiliki fungsi semi yudisial.

## **2. Analisis Alasan Mengapa Pilkada Tidak Langsung didorong dalam Perubahan UU tentang Pilkada**

Arah politik pasca Pilkada 2024 yang lalu sangatlah kuat untuk mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung. Pilkada serentak yang dilaksanakan dengan metode pemilihan langsung oleh rakyat sejak 2015 lalu hingga 2024 kemarin dianggap tidak efisien.<sup>22</sup> Untuk itu, maka pembentuk undang-undang cukup memperhitungkan secara serius untuk mengembalikan Pilkada ke model dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Pilkada tidak langsung.

Adapun praktik Pilkada secara langsung yang selama ini dijalankan di Indonesia merupakan bagian dari cita-cita reformasi. Pada zaman orde baru, keterlibatan masyarakat dalam ranah publik sangat dibatasi oleh pemerintah. Apalagi yang

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2016. hal. 339.

<sup>22</sup> Muhammad Rosit, *Pilkada Langsung vs Perwakilan Demokrasi atau Efisiensi*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2024/12/16/08320511/pilkada-langsung-vs-perwakilan-demokrasi-atau-efisiensi?page=all>, diakses tanggal 10 Maret 2025.

berkaitan dengan proses pengisian jabatan struktural dalam institusi pemerintahan. Lahirnya UU nomor 32 tahun 2004 sebagai pengganti UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi legitimasi konstitusional untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Kepala Daerah tidak lagi ditentukan dan diangkat oleh pemerintah pusat atau dipilih oleh anggota DPRD di setiap daerah, melainkan dipilih langsung oleh masyarakat setempat, sehingga proses demokrasi yang berjalan di negara ini dapat dilakukan secara menyeluruh.<sup>23</sup>

Kendati demikian, perubahan sistem politik dengan diberlakukannya sistem pemilihan langsung di daerah tidak sepenuhnya memberikan arti perubahan yang positif. Pilkada langsung pada praktiknya ternyata memunculkan serangkaian konflik dalam pelaksanaannya, dimana hal tersebut berbanding terbalik dengan tujuan awal diterapkannya sistem pemilihan langsung untuk menciptakan pemimpin daerah yang lebih berkualitas. Konflik-konflik yang muncul bahkan tak jarang berujung pada serangkaian tindakan anarkis yang jika tidak ditangani secara serius, justru akan mengarah pada persoalan disintegrasi bangsa dan menjadi sebuah paradoks baru bagi Negara ini dalam melaksanakan agenda politik lokal dibalik euforia demokrasi. Apalagi Pilkada langsung yang menempatkan ruang lingkup yang lebih luas dalam konteks pemilihannya. Permasalahan ini menjadi suatu yang menarik, ketika konflik tersebut cenderung

mengarah kepada konflik kepentingan yang berujung kepada tindakan yang anarkis. sudah banyak sekali konflik yang terjadi disetiap pelaksanaan Pilkada langsung di seluruh wilayah Indonesia.

Secara konseptual, pilkada langsung sesungguhnya menjalankan proses demokratisasi. Rotasi kekuasaan sebelum reformasi yang dipraktikkan dengan cara-cara oligarkhis dan elitis yakni hanya oleh DPRD, berdasarkan pengalaman sangat rawan terjadinya distorsi, manipulasi, bahkan jelas-jelas menenggelamkan aspirasi masyarakat luas. sehingga melalui mekanisme pilkada langsung diharapkan dan diasumsikan, akan terjadi negosiasi kepentingan serta terbangun ikatan kuat antara calon pemimpin dan yang memilihnya. Sehingga produk kebijakannya akan lebih berbasis pada aspirasi rakyat.

Akan tetapi, kenyataannya proses demokratisasi di Pilkada hanya bergerak pada lintasan formal-prosedural. Skema kebijakan politik daerah, karena tidak berlangsung secara baik akhirnya justru menghasilkan karakter demokrasi oligarkhis, yang secara kental ditandai lahirnya aktor-aktor politik lokal berwatak dan bergaya bosses, dimana mereka itulah pelaku pembajakan dan membonceng arus perubahan di daerah. Secara pragmatis, para aktor politik lokal bergaya boss itu mempengaruhi dinamika masyarakat lalu menyeret politik pada tindakan konfliktual, yang tidak jarang menggunakan cara-cara kekerasan untuk mencapai kepentingannya dalam pilkada.

<sup>23</sup> Gede Febri Purnama Putra, *Meretas Perdamaian Dalam Konflik Pilkada Langsung*, Yogyakarta: Gavamedia, 2019, hal. 1-2.



Dari situlah bisa dicermati betapa proses politik lokal seringkali diwarnai bermacam sengketa, ketegangan, konflik antarkelompok yang mengarah kekerasan seperti terjadinya sejumlah kasus kerusuhan pada pilkada.<sup>24</sup>

Dengan adanya konflik dalam Pilkada langsung tersebut, menurut Syamsuddin Haris mengatakan bahwa ada lima sumber konflik potensial, baik menjelang, saat penyelenggaraan, maupun setelah pengumuman hasil pilkada, yaitu; Pertama, konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah, dan darah. Kedua, konflik yang bersumber pada dari kampanye hitam dan kampanye negatif antarpasangan calon kepala daerah. Ketiga, konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak. Keempat, konflik yang bersumber dari manipulasi dan kecurangan penghitungan suara hasil pilkada. Kelima, konflik yang bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan pilkada.<sup>25</sup>

Selain faktor-faktor tersebut, munculnya konflik dalam pilkada juga disebabkan oleh; *Pertama*, pola hubungan masyarakat yang masih bersifat paternalistik. Pola hubungan paternalistik ini semakin kental didukung dengan tingkat pendidikan masyarakat yang mayoritas relatif masih rendah dan tinggal di pedesaan-pedesaan. Akibat pola hubungan seperti itu, maka rakyat dalam memilih kepala daerah akan tergantung pada figuritas dan personalitas.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> PELITA, *Pilkada Rawan Kerusuhan Wujud Distorsi Demokrasi (Nusantara)*, dimuat dalam <http://www.pelita.or.id>, diakses tanggal 10 Januari 2025

<sup>25</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, cet. ke-1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017, hal. 347.

<sup>26</sup> *Ibid.* hal. 23.

Padahal yang dibutuhkan bukan hanya sekedar figuritas dan personalitas tetapi lebih dari itu.

*Kedua*, menyangkut kemampuan kebanyakan orang Indonesia untuk mengadopsi budaya demokrasi berupa kemampuan menjadi pemenang yang baik (*good winner*) dan pesaing kalah yang baik (*good looser*). Masyarakat pendukung calon kepala daerah hanya ingin menjadi pemenang, namun belum siap untuk menerima kekalahan. Ketiga, kemajemukan baik secara horizontal maupun vertikal serta kemajemukan secara aliran atau ideologi. Faktor ini akan menjadi “ganjalan” dan bisa menimbulkan konflik satu sama lain.<sup>27</sup>

Lahirnya UU. No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai bentuk respon terhadap dinamika sosial politik yang terjadi dalam pilkada langsung. Keterlibatan masyarakat secara langsung untuk memilih kepala daerah ditiadakan karena para pendukung dari salah satu calon kepala daerah rata-rata belum siap menerima kekalahan yang melahirkan konflik antar pendukung. Sehingga yang bertugas untuk memilih kepala daerah adalah para wakil rakyat daerah yang dipilih oleh rakyat secara langsung.

Mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD akan mengurangi terjadinya konflik antar pendukung pasangan calon kepala daerah yang bersaing dalam pilkada. Sehingga beriringan dengan spirit atau nilai humanisasi dalam politik profetik. Tujuan humanisasi dalam politik profetik adalah memanusiakan manusia.

<sup>27</sup> *Ibid.* hal. 24.

Artinya nilai-nilai kemanusiaan manusia menjadi prioritas utama. Dengan adanya pilkada secara langsung oleh rakyat sangat rentan terjadinya konflik dalam masyarakat yang mengakibatkan jatuhnya korban, baik korban materi ataupun korban jiwa.

Sikap agresif dari pendukung yang tidak bisa menerima kekalahan, berusaha untuk melakukan tindakan-tindakan yang merusak nilai-nilai kemanusiaan. Jika melihat logika cara mengelola elektoralisme di Indonesia, maka yang berlaku adalah logika *"winner take all"* (kalau saya dapat, yang lain tidak akan dapat). Dengan kata lain, logika yang terbentuk adalah demokrasi dengan desain mediteranisme yang pada prinsipnya "siapa yang menang, maka dia yang akan mendapatkan segalanya", sementara bagi yang kalah harus menunggu lima tahun lagi. Logika *winner take all* menciptakan dominasi kekuasaan, sebab konsekuensi dari kemenangan kepala daerah dari komunitas tertentu akan menciptakan "gerbong" birokrasi atas dasar basis sosial di lingkup pemerintahan daerah. Posisi-posisi birokrasi strategis akan dipegang oleh orang-orang yang berasal dari basis sosial yang sama. Sebaliknya, orang-orang (pejabat) yang berasal dari basis sosial berbeda akan tersingkir pada posisi pinggir, yang bahkan sama sekali tidak diperhitungkan.

Adapun dengan melihat ciri-ciri hakekat demokrasi maka bisa disimpulkan bahwa adanya proses pemilihan langsung yang benar-benar melibatkan rakyat, di mana pemimpin harus berasal dari rakyat dan rakyat lah yang mempunyai hak untuk memilih langsung kepala daerahnya,

karena setiap warga negara mempunyai hak politik yang sama, mempunyai hak untuk memilih dan pilih sehingga akan menghasilkan kepala daerah yang lahir dari rakyat yang benar-benar memahami dan mengetahui masalah-masalah yang terjadi daerah. Harus diakui bahwa, pasca reformasi konstitusi sebagai ikhtiar konstitusional untuk menemukan format konstitusi yang sesuai dengan jiwa zaman Indonesia pada saat itu, Indonesia mencoba menegakkan pelembagaan sistem demokrasi yang dicitacitakan, meskipun menurut Saldi tak jarang terlihat inkonsisten.<sup>28</sup>

Adapun sebagaimana diuraikan di atas bahwa, bukan kali ini saja Pilkada diatur secara tidak langsung. Pernah terjadi dahulu dalam UU No. 22 Tahun 1999. Begitu juga pernah diatur dalam UU No. 22 Tahun 2014 meskipun belum sempat dilaksanakan karena tiba-tiba muncul Perpu Pilkada yang akhirnya menjadi UU Pilkada yang kita gunakan selama ini. Jadi, ketika di tahun 2025 ini muncul keinginan kembali ke tidak langsung sebetulnya mudah saja terwujud yakni hidupan kembali model dalam UU No. 22 Tahun 2014.

Pada dasarnya sesuai konstitusi yakni Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Pilkada langsung atau Pilkada tidak langsung keduanya sah secara konstitusional, munculnya opsi dan gelombang untuk pilkada tidak langsung dari mayoritas fraksi-fraksi DPR dikarenakan banyaknya dampak negative dari pilkada langsung. Pilkada langsung yang dianggap mampu menjawab

<sup>28</sup> Rahmat Teguh Santoso Gobel, *Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilu Serentak*, Jambura Law Review Vol. 1 No. 1, 2019, hal. 99

dan memberikan solusi terhadap proses demokrasi tersebut. Sebagaimana dapat dilihat dan dirasakan, bahwa efek negatif dari pesta demokrasi di DKI Jakarta pada 2017 lalu, telah membawa dampak munculnya dua kelompok besar masyarakat yang penuh persaingan dan penuh gejolak tetapi aktivitas politik itu tetap berlangsung sesuai agenda.<sup>29</sup>

### **3. Analisis Dampak yang Harus Diwaspadai dalam mengembalikan Pilkada Tidak Langsung**

Kebijakan untuk mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung itu sejatinya harus melihat kondisi hal-hal yang lainnya untuk mengantisipasi berbagai dampak yang sangat dimungkinkan untuk terjadi. Mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung di tahun 2025 patut diketahui akan memiliki dampak yang sangat-sangat berbeda dengan ketika mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung di tahun 2014.

Jika Penulis analisis kondisi di tahun 2014 ketika sempat lahir UU No. 22 Tahun 2014, patut diketahui pemicunya adalah tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Putusan MK tersebut adalah pemicu konsep lahirnya 2 (dua) rezim pemilihan yakni rezim Pemilu dan Rezim Pemerintahan Daerah (dimana ada Pilkada di dalamnya). Jadi, UU No. 22 Tahun 2014 tidak lahir

begitu saja tanpa ada sebab, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 itulah yang menjadi dasarnya. Hal ini dikarenakan setelah itu Pilkada dianggap berbeda dengan Pemilu, baik itu karena diatur dalam bab yang berbeda dalam konstitusi. Ataupun, tidak ditegaskan disebutkan harus dipilih langsung dalam Pilkada yang hanya berbunyi “dipilih secara demokratis” beda dengan Pemilu yang dalam konstitusi ditegaskan berbunyi “secara langsung”.

Konsep perbedaan rezim pun sejatinya tetap bertahan dalam UU Pilkada selama ini, itulah mengapa Pilkada dalam UU No. 1 Tahun 2015 hingga UU No. 6 Tahun 2020 menyebut pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsungnya dengan nomenklatur “pemilihan” bukan “pemilihan umum atau Pemilu”, sekalipun metodenya sudah dipilih langsung. Pada kondisi tersebut terlihat nyata bahwa konsep pemikiran perbedaan rezim ini masih dipertahankan secara teguh dalam UU Pilkada. Pembentuk undang-undang betul-betul masih menghormati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

Akan tetapi dalam perkembangannya, MK pada tanggal 26 Februari 2020 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 (Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019) telah memberikan terobosan besar bagi pembenahan pengaturan pemilihan kedepan. Dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 yang diajukan oleh Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sebagai pemohon tersebut, walaupun pada akhirnya pokok permohonan pemohon ditolak, namun MK memberikan sejumlah

<sup>29</sup> Marulak Pardede, *Legitimasi pemilihan kepala/wakil kepala daerah Dalam sistem pemerintahan otonomi daerah*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2, Juni 2018, hal. 127 – 148.

model keserentakan pemilihan umum (Pemilu) yang baru. Adapun model keserentakan Pemilu yang tetap dinilai konstitusional menurut MK berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yakni sebagai berikut:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD.
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota.
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota.
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota.
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota.

6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Melalui Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 ini sejatinya MK memberikan sejumlah alternatif keserentakan Pemilu yang selama ini sudah dimulai dalam rangka menjalankan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 (Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013).

Adanya Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 ini mengkonstruksi ulang pilihan-pilihan dalam menentukan keserentakan Pemilu, yang pada pokoknya pilihan Pemilu 5 (lima) kotak suara menjadi bukan satu-satunya pilihan. Semula pilihan Pemilu 5 kotak suara selalu mengacu pada pertimbangan hukum angka [3.17] dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang mana MK menjelaskan bahwa dari sisi *original intent* dan penafsiran sistematis, Pemilu harus dilaksanakan secara serentak dan terdapat 5 kotak suara. Argumentasi yang dibangun jikalau kita membaca Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tersebut adalah hal ini sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mana tercermin ketika membaca "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*" dalam "satu tarikan nafas".

Pilihan Pemilu dengan 5 kotak suara yang selama ini menjadi satu-satunya pilihan menurut Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013

telah disempurnakan dengan adanya Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019, dimana inti dari Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 tetap dalam rangka penguatan sistem pemerintahan presidensial. Ketika tujuan utama yang ingin dicapai adalah penguatan sistem pemerintahan presidensial, MK kemudian pun terbuka untuk meninjau ulang ataupun menata ulang dalam penentuan keserentakan Pemilu anggota lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan DPRD). MK sebagai *the sole interpreting of constitution* (penafsir konstitusi) memberikan suatu gagasan pemikiran yang besar yakni menurut MK *“Peninjauan dan penataan demikian dapat dilakukan sepanjang tidak mengubah prinsip dasar keserentakan pemilihan umum dalam praktik sistem pemerintahan presidensial, yaitu tetap mempertahankan keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat tingkat pusat (yaitu DPR dan DPD) dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Pertimbangan demikian, baik secara doktriner maupun praktik, didasarkan pada basis argumentasi bahwa keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden merupakan konsekuensi logis dari upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial”*.

Hal menarik lainnya ketika melihat Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 adalah dari sejumlah pilihan model keserentakan Pemilu yang dijabarkan oleh MK di pertimbangan hukum angka [3.16], terdapat penggabungan antara Pemilu dan Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah).

Penggabungan Pilkada ke pengaturan Pemilu melalui Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 sejatinya merupakan jawaban akan problematika kedudukan Pilkada selama ini. Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019. Hal ini merupakan hal yang begitu berbeda dengan Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang di dalamnya menyebutkan pemisahan rezim Pemilu dan Pilkada.

Adapun dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 mungkin MK masih belum terang-terangan melawan konsep pemisahan rezim yang MK sendiri coba gagas dalam Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, karena masih pakai Bahasa alur keserentakan yang alternatif dapat dipilih. Akan tetapi kemudian dengan adanya Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019 dimana MK nyatakan penyelenggara Pemilu dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu juga menjalankan fungsi di Pilkada juga sehingga tidak perlu ada perekrutan ulang, maka arah menyatuan kedua rezim semakin terlihat. Puncaknya adalah Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 yang batalkan norma pembentukan badan peradilan khusus, sehingga kembalilah sengketa hasil Pilkada sebagai urusan dari MK. Hal ini jelas adalah jawaban tidak ada lagi perbendaan rezim dan antitesa dari Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013.

Kondisi inilah yang Penulis analisis sebagai kondisi dimana sulit sejatinya bila bangsa kita ingin Pilkada kembali ke model tidak langsung. Hal ini dikarenakan Pilkada sudah sama dengan Pemilu, tidak ada lagi perbedaan rezim. Dampak yang sangat dikhawatirkan adalah jika Pilkada dipaksakan menjadi tidak langsung, maka bukan tidak mungkin Pemilu pun ke depan dipilih secara tidak langsung.



Mengapa hal ini sangat mungkin terjadi? Karena Pilkada dan Pemilu sudah sama tidak ada perbedaan antara keduanya, dan itu mandat dari Putusan MK juga yang terakhir tadi yakni Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022. Untuk itu Penulis sangat menyarankan jangan sampai pembentuk undang-undang salah langkah dalam menentukan Pilkada ke depan Kembali ke model tidak langsung dalam perubahan UU Pilkada ke depannya.

### **III. Penutup**

Berdasarkan uraian dalam pembahasan yang telah Penulis coba uraikan dalam tulisan ini, Penulis coba menyimpulkan hasil sesuai pokok permasalahan dalam bab Pendahuluan yakni sebagai berikut:

#### **A. Simpulan**

1. Bahwa Pilkada selama ini diatur dalam UU No. 6 Tahun 2020, UU No. 10 Tahun 2016, UU No. 1 Tahun 2015, dan UU No. 8 Tahun 2015. Adapun sebelum pelaksanaan Pilkada dalam yang ada saat ini Pilkada diatur juga Pilkada model tidak langsung. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hingga pengaturan khusus mengenai pilkada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pilkada juga merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat maka

penyelenggaraan Pilkada yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah daerah. Pilkada memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat.

2. Bahwa Pilkada pernah diatur tidak langsung sebelumnya dalam UU No. 22 Tahun 1999. Begitu juga pernah diatur dalam UU No. 22 Tahun 2014 meskipun belum sempat dilaksanakan karena tetiba muncul Perpu Pilkada yang akhirnya menjadi UU Pilkada yang kita gunakan selama ini. Jadi, ketika di tahun 2025 ini muncul keinginan kembali ke tidak langsung sebetulnya mudah saja terwujud yakni hidupkan kembali model dalam UU No. 22 Tahun 2014. Lahirnya UU. No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai bentuk respon terhadap dinamika sosial politik yang terjadi dalam pilkada langsung. Keterlibatan masyarakat secara langsung untuk memilih kepala daerah ditiadakan karena para pendukung dari salah satu calon kepala daerah rata-rata belum siap menerima kekalahan yang melahirkan konflik antar pendukung. Sehingga yang bertugas untuk memilih kepala daerah adalah para wakil rakyat daerah yang dipilih oleh rakyat secara langsung. Mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD akan mengurangi terjadinya konflik antar pendukung pasangan calon kepala daerah yang bersaing dalam pilkada.

Sehingga beriringan dengan spirit atau nilai humanisasi dalam politik profetik. Hal ini sejalan dengan konsep efisiensi oleh pemerintah dimana ingin mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung.

3. Bahwa kebijakan untuk mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung itu sejatinya harus melihat kondisi hal-hal yang lainnya untuk mengantisipasi berbagai dampak yang sangat dimungkinkan untuk terjadi. Mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung di tahun 2025 patut diketahui akan memiliki dampak yang sangat-sangat berbeda dengan ketika mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung di tahun 2014. Hal ini dikarenakan di kondisi saat ini ada Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 begitu juga Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019. Begitu juga puncaknya adalah Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 yang batalkan norma pembentukan badan peradilan khusus, sehingga kembalilah sengketa hasil Pilkada sebagai urusan dari MK. Hal ini jelas adalah jawaban tidak ada lagi perbedaan rezim dan antitesa dari Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013. Kondisi inilah yang Penulis analisis sebagai kondisi dimana sulit sejatinya bila bangsa kita ingin Pilkada kembali ke model tidak langsung. Hal ini dikarenakan Pilkada sudah sama dengan Pemilu, tidak ada lagi perbedaan rezim. Dampak yang sangat dikhawatirkan adalah jika Pilkada dipaksakan menjadi tidak langsung, maka bukan tidak mungkin Pemilu pun ke depan dipilih secara tidak langsung.

## B. Saran

Harapannya adalah melalui tulisan ini dapat menjadi rujukan dalam penentuan perubahan UU Pilkada dalam hal membangkitkan Pilkada menjadi tidak langsung.

## Daftar Pusaka

### Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Budiardjo, Meriam. *Masalah Kenegaraan*, cet. ke-5, Jakarta: PT Gramedia, 2015.
- Budiharjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2018.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-7, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde baru*, cet. ke-1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015.
- Nggilu, Novendri M. *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*, Yogyakarta: UII Press, 2017.
- Pradhanawati, Ari. *Pemilukada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*. Surakarta: Pustaka Rumpun Ilalang, 2017.
- Putra, Gede Febri Purnama. *Meretas Perdamaian Dalam Konflik Pilkada Langsung*, Yogyakarta: Gavamedia, 2019.
- Sirajuddin. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015.

- Romli, Lili. *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, cet. ke-1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001.

#### Jurnal

- Pardede, Marulak. *Legitimasi pemilihan kepala/wakil kepala daerah Dalam sistem pemerintahan otonomi daerah*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2, Juni 2018.
- Purwadi, Wira. *Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan: Pemilihan Langsung versus Pemilihan Perwakilan*, Jurnal Legalitas Vo. 12 No. 2, 2019.
- Rajab, Achmadudin. *Dinamika Politik Legislasi Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, Jurnal JENTERA Volume 1 No.1, Juni 2017.
- Santoso Gobel, Rahmat Teguh. *Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilu Serentak*, Jambura Law Review Vol. 1 No.1, 2019.

#### Putusan Mahkamah Konstitusi

- Putusan MahkamahKonstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

#### Undang-Undang

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

## Bahan Yang Tidak Diterbitkan

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.

## Laman

- Raja Eben Lumbanrau Lubis, *Prabowo Subianto usul pilkada tak langsung, mengapa wacana ini berbahaya bagi demokrasi Indonesia?*, dimuat pada <https://www.bbc.com/indonesia/article/s/c23vp45d8ylo>, tanggal 09 Maret 2025.
- Muhammad Rosit, *Pilkada Langsung vs Perwakilan Demokrasi atau Efisiensi*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2024/12/16/08320511/pilkada-langsung-vs-perwakilan-demokrasi-atau-efisiensi?page=all>, diakses tanggal 10 Maret 2025.







## **Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggunggunaan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan**

*(Urgency Of Changing Law Number 34 Year 1964 Concerning Mandatory Road Traffic Accident Insurance Funds)*

**Imaduddin**

Peneliti LPPSP FISIP UI

Korespondensi: [imadimadimad@zohomail.com](mailto:imadimadimad@zohomail.com)

### **Abstrak**

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggunggunaan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan sejatinya memiliki maksud dan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap seluruh warga negara dari kerugian yang diderita karena risiko kecelakaan lalu lintas. Kurang lebih 60 (enam puluh) tahun undang-undang tersebut berlaku dan dalam perjalanannya ternyata masih banyak hal yang belum dapat terakomodir sebagai wujud suatu sistem jaminan sosial yang diberikan oleh negara, sehingga perlu adanya perubahan undang-undang. Permasalahan dalam tulisan ini yakni Bagaimanakah urgensi perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 dilakukan, dan apakah yang perlu diubah dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964. Tujuan tulisan ini untuk mengetahui urgensi UU No. 34 Tahun 1964 dan untuk mengetahui hal yang perlu diubah dalam UU No. 34 Tahun 1964. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif. Pada akhirnya tulisan ini berpendapat bahwa kebutuhan terhadap pengelolaan dana pertanggunggunaan wajib kecelakaan penumpang dan lalu lintas terus mengalami perkembangan seiring dengan meningkatnya jumlah kendaraan bermotor dan mobilitas masyarakat. Di satu sisi kedudukan PT Jasa Raharja sebagai leading asuransi kecelakaan secara legitimasi hukum masih lemah. Hal tersebut tercermin dari tumpang tindihnya kedudukan PT Jasa Raharja apakah lembaga asuransi, instansi pemerintah, atau perusahaan negara. Selain itu santunan yang diperoleh masyarakat telah tidak sesuai dengan kondisi perekonomian saat ini, karena santunan yang ada saat ini tergerus oleh inflasi. Untuk itu diperlukan suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi jawaban konkrit atas permasalahan yang selama ini melalui perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964.

**Kata Kunci:** kecelakaan, perubahan undang-undang, asuransi

### **Abstract**

*Law Number 34 Year 1964 concerning the Compulsory Road Traffic Accident Insurance Fund actually has the intention and purpose to provide protection for all citizens from losses suffered due to the risk of traffic accidents. The law has been in effect for approximately 60 (sixty) years and along the way it has become clear that there are still many things that cannot be accommodated as a form of social security system provided by the state, so that there needs to be a change in the law. The problem in this paper is how urgent is the amendment to Law Number 34 Year 1964, and what needs to be changed in Law Number 34 Year 1964. The purpose of this paper is to find out the urgency of Law Number 34 Year 1964 and to find out what needs to be changed in Law Number 34 Year 1964. This paper uses a normative legal method. In the end, this paper argues that the need for the management of mandatory passenger and traffic accident insurance funds continues to develop along with the increasing number of motorized vehicles and community mobility.*

*On the one hand, the position of PT Jasa Raharja as a leading accident insurance in terms of legal legitimacy is still weak. This is reflected in the overlapping positions of PT Jasa Raharja, whether it is an insurance institution, government agency, or state-owned company. In addition, the compensation received by the community is no longer in accordance with current economic conditions, because the existing compensation is eroded by inflation. For this reason, a set of laws and regulations is needed that can be a concrete answer to the problems that have been through the amendment of Law Number 34 Year 1964.*

**Keywords:** accidents, changes in laws, insurance

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Suatu negara merupakan suatu organisasi tertinggi yang ada pada suatu kelompok masyarakat tertentu yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam suatu kawasan yang sama, memiliki tujuan yang sama, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.<sup>1</sup> Negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdaulat juga memiliki suatu tujuan yang termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Alinea ke-4 yang menyebutkan bahwa tujuan bernegara yakni “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, Memajukan kesejahteraan umum, Mencerdaskan kehidupan bangsa.” Berdasarkan pembukaan dari konstitusi, yang juga merupakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang tertinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011), dapat diketahui bahwa Indonesia sebagai suatu negara telah menetapkan kesejahteraan rakyatnya sebagai tujuan bernegara.<sup>2</sup>

Dengan demikian, tidak keliru bila negara Indonesia juga bertujuan untuk membentuk negara kesejahteraan.

Konsep negara kesejahteraan atau juga disebut konsep welfare state yang mana konsep ini merupakan sebuah gagasan negara yang menggunakan sistem pemerintahan demokratis yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya.<sup>3</sup> Negara dalam hal ini memiliki tugas untuk mengurangi penderitaan masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, gangguan kesehatan dan lain sebagainya.<sup>4</sup> Oleh karena itu, suatu negara yang menerapkan konsep negara welfare state mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan atau pencegahan pada masalah sosial.<sup>5</sup>

Adapun pada konsep negara kesejahteraan ini, negara sejatinya bukanlah satu-satunya pihak yang dibebani untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat, melainkan juga menjadi beban bersama seluruh elemen bangsa.<sup>6</sup> Oleh karenanya, pada negara yang memfokuskan kesejahteraan sebagai suatu hal yang diwujudkan secara bersama-sama lazim ditemukan program-

<sup>1</sup> A. Ubaedillah, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, Jakarta: Kencana, 2014, hal. 120.

<sup>2</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI-Press, 2015, hal. 116.

<sup>3</sup> Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019, hal. 73.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2, Juli 2016, hal. 269.

program yang memiliki konsep kesejahteraan sosial (*social welfare*) seperti pelayanan kesehatan (*health care*), pendidikan (*education*), tenaga kerja (*employment*), dan jaminan sosial (*social security*).<sup>7</sup> Lebih lanjut, konsep kesejahteraan yang diwujudkan secara bersama-sama ini juga terlihat dalam penyelenggaraan dana pertanggung jawaban kecelakaan penumpang dan dana pertanggung jawaban kecelakaan lalu lintas, dimana pembebanan tanggung jawab menjadi wewenang badan usaha di bawah pemerintah yaitu PT Jasa Raharja.

Lalu lintas merupakan alat rekayasa yang berkaitan erat dengan transportasi. Transportasi merupakan sarana vital karena selain sebagai alat dalam roda perekonomian, transportasi juga dapat dijadikan sebagai alat pemersatu dan kesatuan serta mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara,<sup>8</sup> karena dengan adanya transportasi daerah pelosok dapat dijangkau.

Pentingnya transportasi tersebut tercermin pada semakin meningkatnya kebutuhan akan angkutan jalan, terlebih pada waktu-waktu tertentu seperti ketika akhir pekan, libur sekolah, dan ketika mudik hari raya idul fitri yang telah menjadi tradisi. Peristiwa mengenai lalu lintas sekarang adalah adanya ketidakseimbangan antara jumlah kendaraan dengan fasilitas jalan yang ada, terutama mengenai perluasan jaringan jalan raya, sehingga menimbulkan ketimpangan yang secara langsung menghambat aktivitas manusia, seperti kemacetan dan kecelakaan lalu lintas.

<sup>7</sup> Ahmad Dahlan, *Menggagas Negara Kesejahteraan*, Jurnal El-Jizya Vol. II No. 1, Januari-Juni 2014, hal. 3.

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Inventarisasi dan Analisa Terhadap Perundang-undangan Lalu Lintas*, Jakarta: Rajawali, 1984, hal. 21.

Kecelakaan lalu lintas merupakan peristiwa yang sering terjadi di ruang lalu lintas jalan. Adapun faktor penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas yaitu manusia, kendaraan, jalan dan lingkungan.<sup>9</sup> Di Indonesia berdasarkan laporan Kementerian Perhubungan, kecelakaan lalu lintas darat pada tahun 2021 mencapai 103.645 Kasus. Hal tersebut naik dari 3,62% dari tahun sebelumnya yang berjumlah 100.028.<sup>10</sup> Hal ini menunjukkan bahwa betapa problematika kecelakaan ini sesuatu yang sangat mungkin terjadi dan untuk itulah diperlukan suatu pengaturan secara hukum yang mampu menjadi solusi bilamana permasalahan tersebut terjadi.

Indonesia sebagai negara berkembang mengalami peningkatan mobilitas masyarakat yang cukup tinggi, hal ini tercermin dari meningkatnya jumlah pemilik kendaraan bermotor (roda 2 atau lebih) yang terus bertambah dari tahun ke tahun.<sup>11</sup> Saat ini kebutuhan terhadap moda transportasi mengalami pergeseran dari barang tersier menjadi primer. Hal ini mencerminkan bahwa kemampuan masyarakat bukan lagi sebatas memenuhi pangan semata. Namun, situasi tersebut berimplikasi pada meningkatnya potensi kecelakaan lalu lintas dan moda transportasi. Disinilah peran negara melalui PT Jasa Raharja menjadi penting dalam kehidupan bermasyarakat.

<sup>9</sup> Suwardjoko P. Warpani, *Pengelolaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, Bandung: ITB PRESS, 2021, hal. 109-114.

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Inventarisasi dan Analisa Terhadap Perundang-undangan Lalu Lintas*, Jakarta: Rajawali, 1984, hal. 21.

<sup>10</sup> Alif Karnadi, *Jumlah Kecelakaan Lalu Lintas Meningkat Jadi 103.645 pada 2021*, dimuat dalam <https://dataindonesia.id/sektor-riil/detail/jumlah-kecelakaan-lalu-lintas-meningkat-jadi-103645-pada-2021>, diakses tanggal 26 Agustus 2024.

<sup>11</sup> BPS, *Perkembangan Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenis (Unit), 2021-2022*, dimuat dalam <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/NTcjMg==/number-of-motor-vehicle-by-type.html>, diakses tanggal 17 November 2024.

Sebagai wujud peran serta kehadiran negara dalam mengatasi kecelakaan lalu lintas sebagai akibat meningkatnya kepemilikan kendaraan oleh masyarakat, pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang (UU No. 33 Tahun 1964) dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Lalu-Lintas Jalan (UU No. 34 Tahun 1964). Dalam Pasal 1 huruf c UU No. 33 Tahun 1964 disebutkan bahwa dana pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang adalah dana yang terhimpun dari iuran-iuran, terkecuali jumlah yang akan ditetapkan oleh Menteri untuk pembayaran ganti rugi akibat kecelakaan penumpang. Negara hadir melalui PT Jasa Raharja sebagai pengelola asuransi kecelakaan lalu lintas, menerima iuran, sumbangan wajib, dana pertanggungjawaban wajib kecelakaan penumpang dari pemilik/pengusaha angkutan lalu lintas jalan dan penumpang angkutan umum serta menyalurkannya kembali melalui santunan asuransi kecelakaan lalu lintas jalan.

Kemudian pemerintah mendirikan perusahaan yang menangani asuransi kecelakaan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pendirian Perusahaan Negara Asuransi Kerugian Eka Karya (PP No. 15 Tahun 1961) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Negara Asuransi Kerugian Djasa Rahardja (PP No. 8 Tahun 1965).

Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1978 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965.<sup>12</sup>

Kebutuhan terhadap pengelolaan dana pertanggungjawaban wajib kecelakaan penumpang dan lalu lintas terus mengalami perkembangan seiring dengan meningkatnya jumlah kendaraan bermotor dan mobilitas masyarakat.<sup>13</sup> Di satu sisi kedudukan PT Jasa Raharja sebagai leading asuransi kecelakaan secara legitimasi hukum masih lemah. Hal tersebut tercerminkan dari tumpang tindihnya kedudukan PT Jasa Raharja apakah lembaga asuransi, instansi pemerintah, atau perusahaan negara.<sup>14</sup> Selain itu, undang-undang ini telah berusia sangat lama sekali, kurang lebih 60 (enam puluh) tahun. Untuk itu maka dalam kesempatan ini penulis merasa bahwa tulisan ini menarik untuk ditulis sebagai bentuk gagasan yang mungkin nantinya diambil oleh para pembentuk undang-undang.

## B. Permasalahan

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

1. Bagaimanakah urgensi perubahan UU No. 34 Tahun 1964?
2. Apakah yang perlu diubah dalam UU No. 34 Tahun 1964?

<sup>12</sup> Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Hukum Pertanggungjawaban*, Yogyakarta: UGM, 2015, hal. 5.

<sup>13</sup> Sri rejeki Hartono, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hal. 86.

<sup>14</sup> Sulistiowati, *Pengaturan Asuransi Kecelakaan Jalan UU No. 34 Tahun 1964*, Jurnal Mimbar Hukum, Vo. 23 No. 3, 2016, hal.431.



## C. Tujuan

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

1. Untuk mengetahui urgensi UU No. 34 Tahun 1964.
2. Untuk mengetahui hal yang perlu diubah dalam UU No. 34 Tahun 1964.

## D. Metode Penulisan

Metode penulisan menggunakan metode hukum normatif. Model penulisan hukum normatif adalah salah satu jenis metodologi penulisan hukum yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.<sup>15</sup> Penelitian Hukum normatif cukup menggunakan data-data sekunder dalam meneliti permasalahan hukum yang diangkatnya. Data Sekunder data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi, berupa publikasi/laporan, misalnya dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dari Kepolisian (Kapolda, Kapolri), kantor Kejaksaan dan Pengadilan Negeri.<sup>16</sup> Pengumpulan data dalam penulisan hukum normatif dilakukan dengan cara studi pustaka berupa data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur lain berkaitan dengan permasalahan yang diteliti atau sering disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan.<sup>17</sup> Penelitian hukum normatif merupakan penelitian perpustakaan (*library research*) berdasarkan data sekunder.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Kornelius Benuef dan Muhamad Azhar, *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 7 No 1, Juni 2020, hal 27-28.

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

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

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

Metode penulisan ini yakni berkenaan dengan peraturan hukum yang diatur dengan pendekatan peraturan, konsep dan disertakan analisis.<sup>19</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Keselamatan Lalu Lintas

Keselamatan Lalu Lintas adalah suatu keadaan terhindarnya setiap orang dari risiko kecelakaan selama berlalu lintas yang disebabkan oleh manusia, kendaraan, jalan, dan/atau lingkungan. Unsur lalu lintas jalan terdiri dari tiga komponen, yaitu pengguna jalan, kendaraan, jalan dan lingkungan. Keselamatan dalam sistem transportasi jalan tergantung kepada interaksi ketiga komponen tersebut.<sup>20</sup> Dalam penanganan keselamatan lalu lintas dibutuhkan prinsip jalan yang berkeselamatan untuk mewujudkan ruas jalan yang berkeselamatan. Ada tiga aspek yang perlu dipenuhi oleh suatu ruas jalan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan. Ketiga aspek tersebut yaitu *self-explaining*, *self-enforcing*, dan *forgiving road*.<sup>21</sup>

*Self-explaining* yaitu setiap jalan yang digunakan lalu lintas wajib dilengkapi dengan perlengkapan jalan. Tujuan dari penyediaan infrastruktur jalan tersebut diharapkan mampu memandu pengguna jalan tanpa adanya komunikasi secara langsung dengan penyelenggara jalan.

<sup>19</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2015, hal. 390.

<sup>20</sup> Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Pertanggungjawaban Wajib/Sosial UU No. 33 dan No. 34 Tahun 1964*, Yogyakarta: UGM, 2014, hal. 23.

<sup>21</sup> Dwi Prasetyanto, *Keselamatan Lalu Lintas Infrastruktur Jalan*, Bandung: Itenas, 2020, hal.1.



Perancang jalan menggunakan aspek keselamatan yang maksimal pada geometrik, desain jalan beserta elemen-elemen jalan yang mudah dicerna sehingga dapat membantu pengguna jalan untuk mengetahui situasi dan kondisi segmen jalan berikutnya.<sup>22</sup>

*Self-enforcing* yaitu kegiatan penyelenggaraan jalan berupa pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan prasarana jalan. Kegiatan ini diharapkan mampu menciptakan kepatuhan dari para pengguna jalan tanpa adanya peringatan kepada pengguna jalan tersebut. Perancang jalan memenuhi desain perlengkapan jalan yang maksimal. Perlengkapan jalan seperti rambu dan marka mampu mengendalikan pengguna jalan untuk tetap pada jalurnya. Selain itu juga harus mampu mengendalikan pengguna jalan untuk memenuhi kecepatan dan jarak antar kendaraan yang aman.<sup>23</sup>

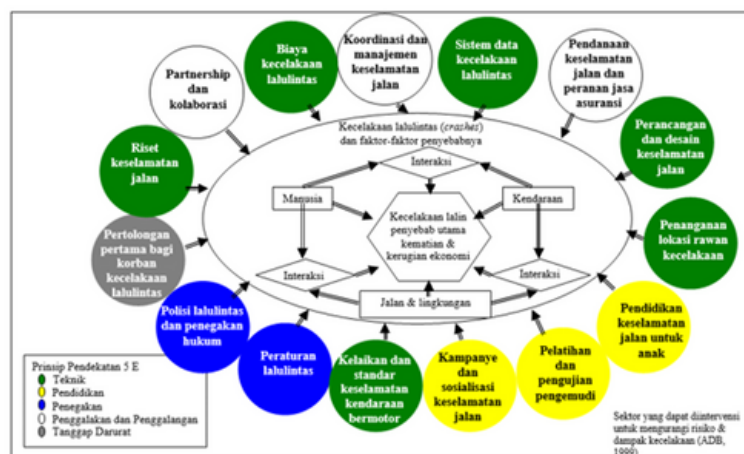
*Forgiving-road* yaitu jalan yang dioperasikan harus memenuhi baik fungsi

jalan secara teknis maupun administratif yang wajib dilaksanakan oleh penyelenggara jalan baik sebelum maupun setelah jalan dioperasikan. Hal ini bertujuan untuk meminimalisir kesalahan pengguna jalan sehingga dapat meminimalisir tingkat keparahan korban akibat kecelakaan. Perancang jalan tidak hanya memenuhi aspek geometrik serta perlengkapan jalan akan tetapi juga memenuhi bangunan pelengkap jalan serta perangkat keselamatan.

Desain pagar keselamatan jalan serta perangkat keselamatan jalan lainnya mampu mengarahkan pengguna jalan agar tetap berada pada jalurnya dan walaupun terjadi kecelakaan tidak menimbulkan korban fatal. Desain perangkat keselamatan jalan yang mampu mengingatkan pengguna jalan/meminimalisir kesalahan pengguna jalan.<sup>24</sup>

Di dalam terminologi keselamatan jalan ada dua strategi peningkatan keselamatan jalan, yaitu strategi pencegahan kecelakaan lalu lintas dan pengurangan kecelakaan lalu lintas yaitu.<sup>25</sup>

Gambar 5. Sektor Keselamatan Lalu Lintas



Sumber: Dwi Prasetyanto, 2020.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

- a. pencegahan kecelakaan yang berorientasi kepada peningkatan keselamatan lalu lintas melalui perbaikan disain geometri jalan.
- b. pengurangan kecelakaan yang berorientasi kepada penanganan masalah yang bersifat eksisting

## 2. Kecelakaan Lalu Lintas

Kecelakaan lalu lintas adalah kejadian di mana sebuah kendaraan bermotor tabrakan dengan benda lain dan menyebabkan kerusakan. Menurut WHO *Global Status Report on Road Safety*, sekitar 12 per 100.000 orang meninggal akibat kecelakaan lalu lintas di seluruh Indonesia setiap harinya. Sekitar 74% korban merupakan pengendara kendaraan roda dua atau tiga.<sup>26</sup>

Lebih lanjut, jenis-jenis kecelakaan lalu lintas dikelompokkan menjadi 4 kelompok, yaitu kecelakaan berdasarkan korban, kecelakaan berdasarkan posisi, kecelakaan berdasarkan jumlah kendaraan yang terlibat, dan kecelakaan berdasarkan karakteristik pelaku perjalanan dengan rincian sebagai berikut.<sup>27</sup>

- a. Jenis Kecelakaan Berdasarkan Korban  
Jenis kecelakaan berdasarkan korban kecelakaan lalu lintas dapat berupa korban mati, korban luka berat, korban luka ringan. Korban mati adalah korban yang dipastikan mati sebagai akibat kecelakaan lalu lintas dalam

jangka waktu paling lama 30 hari setelah kecelakaan tersebut. Korban luka berat adalah korban yang karena luka-lukanya menderita cacat tetap atau harus dirawat dalam jangka waktu lebih dari 30 hari sejak terjadi kecelakaan. Korban luka ringan adalah korban yang tidak termasuk dalam pengertian korban mati dan korban luka berat.

- b. Jenis Kecelakaan Berdasarkan Posisi Kendaraan

Jenis kecelakaan lalu lintas berdasarkan posisi kendaraan saat terjadinya kecelakaan dapat dibagi dalam enam kelompok, yaitu:

1. Tabrak depan-depan, yaitu kecelakaan dua jenis kendaraan atau lebih yang bertabrakan pada bagian depan kendaraan masing-masing pada arah berlawanan.
2. Tabrak depan-belakang, yaitu kecelakaan dua jenis kendaraan atau lebih yang bertabrakan pada bagian depan sebuah kendaraan dengan bagian belakang kendaraan lain pada arah dan jalan yang sama.
3. Tabrak samping-depan/samping, yaitu bagian samping suatu kendaraan bertabrakan dengan salah satu bagian kendaraan lain, baik bagian depan ataupun samping kendaraan tersebut pada arah yang sama atau berlawanan pada jalur yang berlainan.
4. Tabrak mundur, yaitu kecelakaan yang terjadi saat suatu kendaraan sedang mundur dan menabrak kendaraan lain.

<sup>26</sup> WHO, *Semua orang dapat membantu: Buku Saku Pertolongan Pertama untuk Penolong Kecelakaan di Jalan*, dimuat dalam <https://www.who.int/indonesia/id/news/detail/28-06-2020-everyone-can-help-a-first-aid-pocket-book-for-road-crash-bystanders>, diakses tanggal 5 April 2025.

<sup>27</sup> Digital Channel, *Mengenal Macam Macam Kecelakaan Lalu Lintas dan Faktor Penyebabnya*, dimuat dalam <https://www.gardaoto.com/automotive/mengenal-macam-macam-kecelakaan-lalu-lintas-dan-faktor-penyebabnya>, diakses tanggal 10 Oktober 2024

5. Tabrak sudut, yaitu kecelakaan yang terjadi pada kendaraan dengan arah yang berbeda tapi tidak berlainan arah (suatu kendaraan menabrak kendaraan lain dengan membentuk suatu sudut).
6. Kehilangan/lepas kendali, yaitu kecelakaan yang terjadi pada saat pengemudi tidak dapat mengendalikan kendaraannya, sehingga terbalik dan keluar jalur.

c. Jenis Kecelakaan Berdasarkan Jumlah Kendaraan Terlibat

Jenis kecelakaan berdasarkan jumlah kendaraan yang terlibat, terdiri kecelakaan tunggal, dan kecelakaan ganda dengan rincian sebagai berikut:<sup>28</sup>

1. Kecelakaan tunggal, yaitu kecelakaan yang hanya melibatkan satu kendaraan dan tidak melibatkan pemakai jalan lain.
2. Kecelakaan ganda, yaitu kecelakaan yang melibatkan lebih dari satu kendaraan atau kendaraan dengan pejalan kaki yang mengalami kecelakaan di waktu dan tempat yang bersamaan.

d. Jenis Kecelakaan Berdasarkan Karakteristik Pelaku Perjalanan

Jenis kecelakaan berdasarkan karakteristik pelaku perjalanan dapat dikelompokkan berdasarkan usia, kepemilikan Surat Izin Mengemudi (SIM), pendidikan, jenis kelamin, dan profesi.

<sup>28</sup> *Ibid.*

## B. Pembahasan Penulisan

### 1. Urgensi Perubahan UU No. 34 Tahun 1964

Terdapat beberapa hal yang menjadi landasan perlunya perubahan UU No. 34 Tahun 1964. Pertama, UU No. 34 Tahun 1964 perlu untuk diperbaiki dasar hukum ini sudah terlalu lama. Ada istilah yang menyebutkan bahwa "hukum tertinggal di belakang".<sup>29</sup> Istilah ini seringkali didengar ketika perkembangan masyarakat begitu pesat dan aturan hukum yang tidak sesuai lagi dengan kondisi pada saat ini.<sup>30</sup> Salah satu contoh bahwa UU No. 34 Tahun 1964 ini sudah tidak sesuai lagi yakni terlihat dari jumlah kecelakaan lalu lintas yang masih terus terjadi bahkan meningkat.

Sejatinya bukan hanya UU No. 34 Tahun 1964 yang sudah tidak cocok dengan kemajuan zaman, melainkan juga UU No. 33 Tahun 1964, karena kedua undang-undang inilah yang menjadi landasan utama pelayanan yang diberikan oleh PT Jasa Rahaja kepada seluruh rakyat Indonesia. Salah satu contoh produk hukum ini sudah tertinggal zaman yakni misalnya dalam Pasal 5 UU No. 33 Tahun 1964 yang dikatakan bahwa paling lambat pada tanggal 27 dari setiap bulan, pengusaha dari perusahaan-perusahaan kendaraan tersebut pada pasal 3 ayat (1) sub a sudah harus menyetorkan hasil penerimaan uang iuran wajib dari para penumpang kepada dana pertanggungan melalui

<sup>29</sup> Fitriani Ahlan Sjarif, *Untuk Mencegah Hukum Tak Tertinggal di Belakang*, dimuat dalam <https://learning.hukumonline.com/wp-content/uploads/2021/02/%E2%80%9CUntuk-Mencegah-Hukum-Tak-Tertinggal-di-Belakang%E2%80%9D-Dr.-Fitriani-Ahlan-Sjarif-S.H.-M.H..pdf>, diakses tanggal 5 April 2025.

<sup>30</sup> *Ibid.*

bank atau badan asuransi yang ditunjuk oleh Menteri. Sedangkan dalam Pasal 4 dan Pasal 5 UU No. 34 Tahun 1964 dengan tegas menyatakan bahwa:

#### Pasal 4

- (1) Setiap orang yang menjadi korban mati atau cacat tetap akibat kecelakaan yang disebabkan oleh alat angkutan lalu-lintas jalan tersebut dalam pasal 1, dana akan memberi kerugian kepadanya atau kepada ahliwarisnya sebesar jumlah yang ditentukan berdasarkan Peraturan Pemerintah.
- (2) Untuk melaksanakan pembayaran ganti rugi kepada korban menurut ketentuan tersebut dalam ayat (1) pasal ini Menteri dapat menunjuk instansi Pemerintah yang dianggap perlu.

#### Pasal 5

- (1) Pengurusan dan penguasaan Dana dilakukan oleh suatu Perusahaan Negara yang ditunjuk oleh Menteri khusus untuk itu.
- (2) Investasi dari Dana, diatur oleh Menteri.

Selain itu, menteri yang dimaksud dalam UU No. 33 Tahun 1964, UU No. 34 Tahun 1964, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungjawaban Kecelakaan Penumpang (PP No. 17 Tahun 1965), dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Kecelakaan Lalu-Lintas Jalan (PP No. 18 Tahun 1965) adalah Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan. Bahkan PP No. 8 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Negara Asuransi Kerugian PT Jasa Raharja dan PP No. 34 Tahun 1978 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965 juga telah dicabut.

Sementara itu penguatan legitimasi hukum dengan merubah PP sudah tidak sesuai lagi dengan sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan saat ini. Karena UU No. 33 Tahun 1964, UU No. 34 Tahun 1964, PP No. 17 Tahun 1965, dan PP No. 18 Tahun 1965 dibentuk jauh sebelum UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 13 Tahun 2022).

Hal lainnya yang juga menunjukkan bahwa hukum ini sudah terlalu lama dan seharusnya dapat diubah yakni dari sisi kelembagaan. Saat ini PT Jasa Raharja yang menjalankan amanat sebagai perusahaan negara UU No. 34 Tahun 1964, menghadapi ketidakjelasan apakah kedudukan kelembagaannya itu sebagai lembaga asuransi, instansi pemerintah, atau perusahaan negara. Perlu ada transformasi kelembagaan seperti yang terjadi pada PT Askes (Persero) dan PT Jamsostek (Persero) bertransformasi menjadi BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan sejak tahun 2014 yang lalu. Ketika posisi PT Jasa Raharja secara kelembagaan masih berbentuk persero maka seharusnya tunduk sama Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dimana salah satu cirinya yakni mencari keuntungan. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan karena PT Jasa Raharja seharusnya perwujudan asuransi sosial dari negara yang menjalankan amanat sebagai perusahaan negara UU No. 34 Tahun 1964. Hal ini merupakan salah satu wujud dampak dari

pengaturan yang tidak cocok lagi dengan keadaan saat ini. Ketika suatu aturan telah tertinggal maka norma aturan yang tercantum dalam suatu aturan tersebut tidak dapat lagi menjalankan fungsinya untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat atau masyarakat dengan negaranya.<sup>31</sup>

Tidak selarasnya lagi aturan-aturan hukum yang ada dengan kondisi saat ini sesuai dengan adagium hukum yakni *het recht hinkt achter de feiten aan* yang memiliki arti bahwa hukum senantiasa tertatih-tatih mengejar perubahan zaman. Adagium ini bermakna bahwa pada hakikatnya sudah seharusnya hukum selalu mengikuti perkembangan zaman dan bukan justru sebaliknya. Hal ini dikarenakan hukum terbentuk dalam *moment opname* yakni momentum realitas yang tertangkap saat itu.<sup>32</sup> Dengan demikian, merupakan hal yang lumrah jika saat ini diperlukan adanya pembentukan produk hukum baru yakni Rancangan Undang-Undang tentang Jaminan Kecelakaan Nasional, yang juga sejatinya mencakup perubahan atas UU No. 34 Tahun 1964.

*Kedua*, hal berikutnya yang menjadi dasar perlunya perubahan undang-undang yakni kecelakaan satu kendaraan atau biasa disebut dengan kecelakaan tunggal tidak termasuk yang dijamin oleh undang-undang. Perlu diketahui bahwa terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor (No.) 88/PUU-XV/2017, terkait

pengujian UU No. 34 Tahun 1964. Pokok permasalahan yang diujikan dalam perkara MK tersebut yakni terkait dengan keterbatasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 34 Tahun 1964 yang secara normatif tidak berlaku untuk kecelakaan tunggal. Walaupun pada akhirnya diselesaikan melalui santunan *Ex Gratia* yang sifatnya bantuan kemanusiaan, namun pembayaran tersebut sejatinya secara regulasi tidak diwajibkan secara hukum dalam hal pembayaran ganti rugi dan tidak harus dilakukan berdasarkan perjanjian pertanggungan.

Adapun dalam pandangan MK di poin [3.14.4] secara terang MK menyatakan bahwa:

3.14.4] Bahwa, sebaliknya, pemberian santunan secara *ex-gratia* justru semakin mempertegas bahwa regulasi terkait jaminan sosial kecelakaan yang diatur dalam UU 34/1964 sama sekali tidak mengandung diskriminasi. Santunan *ex-gratia* merupakan wujud kepedulian negara terhadap korban kecelakaan tunggal yang memenuhi syarat-syarat tertentu, salah satunya korban merupakan kepala keluarga. Dalam hal ini, negara tidak serta-merta diam saja dalam kasus kecelakaan tunggal, melainkan telah mengambil bagian melalui jalur yang bukan merupakan bagian dari jaminan sosial yang diatur UU 34/1964. Perihal belum adanya pengaturan dalam bentuk undang-undang (*rechtsvacuum*) tentang santunan bagi mereka yang mengalami kecelakaan tunggal, hal itu tidaklah berarti Undang-Undang *a quo* tidak konstitusional, sebab memang bukan demikian maksud dibentuknya undang-undang ini. Dengan kata lain, perlunya ada pengaturan perihal pemberian santunan bagi mereka yang mengalami kecelakaan tunggal harus dipertimbangkan sebagai

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Andi Irman Putra Sidin. *Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945*, dimuat dalam [http://bphn.go.id/data/documents/peran\\_prolegnas\\_dalam\\_perencanaan\\_pembentukan\\_hukum\\_nasional.pdf](http://bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf), diakses tanggal 26 Mei 2024.



bagian dari *ius constituendum* untuk masa yang akan datang karena adanya tuntutan kebutuhan untuk itu, bukan dengan “menyalahkan” undang-undang *a quo*.

Dalam hal ini MK memandang ke depan perlu ada pengaturan sebagaimana disebut bahwa ini merupakan bagian contoh dari *ius constituendum* untuk penyempurnaan hukum di masa yang akan datang. Dengan adanya mandat dari Putusan MK No. 88/PUU-XV/2017 maka sejatinya perlu ditindaklanjuti dengan suatu pembentukan hukum yang baru yang dapat menjangkau kecelakaan tunggal ke depannya.

*Ketiga*, Alasan perubahan undang-undang yang lainnya, yakni terkait dengan persoalan pendanaan PT Jasa Raharja yang masih terbatas. PT Jasa Raharja sebagai wujud hadirnya negara dalam menjalankan fungsi sosial yang dijamin oleh negara memiliki peran yang penting dalam menjalankan baik itu UU No. 34 Tahun 1964 dan UU No. 33 Tahun 1964. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan keinginan untuk penyempurnaan undang-undang ini, perlu juga dikaji terkait dengan sumbangan wajib dana kecelakaan lalu lintas jalan. Seperti diketahui bahwa setiap pemilik kendaraan bermotor pada kondisi yang ada saat ini wajib membayar Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ). Adapun dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 34 Tahun 1964 yang dijamin mendapatkan santunan kecelakaan lalu lintas adalah kecelakaan akibat adanya tabrakan kendaraan bermotor lebih dari satu kendaraan. Pemahaman ini dipertegas lagi dengan Pasal 10 ayat (1) PP No.

18 Tahun 1965 tentang Ketentuan Pelaksana Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan, dan juga Peraturan Menteri Keuangan Nomor 16 Tahun 2017 Pasal 1 angka 6. Yang kesemuanya menjelaskan jika yang dimaksud PT Jasa Raharja yang menjalankan amanat sebagai perusahaan negara UU No. 34 Tahun 1964 kecelakaan yang berhak mendapatkan santunan asuransi PT Jasa Raharja adalah mereka yang berada di luar angkutan lalu lintas jalan.

Persoalan pendanaan yang masih terbatas pada PT Jasa Raharja timbul arena dasar aturan yang ada baik itu UU No. 34 Tahun 1964 maupun PP No. 18 Tahun 1965 yang sudah cukup lampau. Hal ini semakin dipersulit dengan kondisi kelembagaan dimana PT Jasa Raharja adalah asuransi sosial dari negara yang tidak sepatutnya mencari keuntungan. Dengan demikian maka pendanaan yang nantinya dapat dipergunakan bagi warga negara yang mengalami kecelakaan menjadi terbatas.

Kondisi yang terbatas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini tersebut merupakan permasalahan yang dialami saat ini di masyarakat.<sup>33</sup> Hal ini dikarenakan seharusnya kecelakaan apapun korbannya dijamin oleh Asuransi PT Jasa Raharja. Bahwa makna SWDKLLJ meskipun sumbangan tapi sumbangan ini bersifat wajib Ketika membayar pajak Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) yang dibayar setiap tahunnya.

Bahwa PT Jasa Raharja memberikan perlindungan dasar kepada masyarakat

<sup>33</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Asuransi Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2016, hal. 3.

melalui 2 (dua) program asuransi sosial, yaitu Asuransi Kecelakaan Penumpang Alat Angkutan Umum yang dilaksanakan berdasarkan UU No. 33 Tahun 1964 serta Asuransi Tanggung Jawab Menurut Hukum Terhadap Pihak Ketiga, yang dilaksanakan berdasarkan UU No. 33 Tahun 1964. Adapun pada kondisi saat ini sebagai wujud pelaksanaan saat ini karena regulasi yang ada sudah cukup usang, yakni belum adanya jalan keluar yang tegas menurut hukum terkait kecelakaan tunggal.

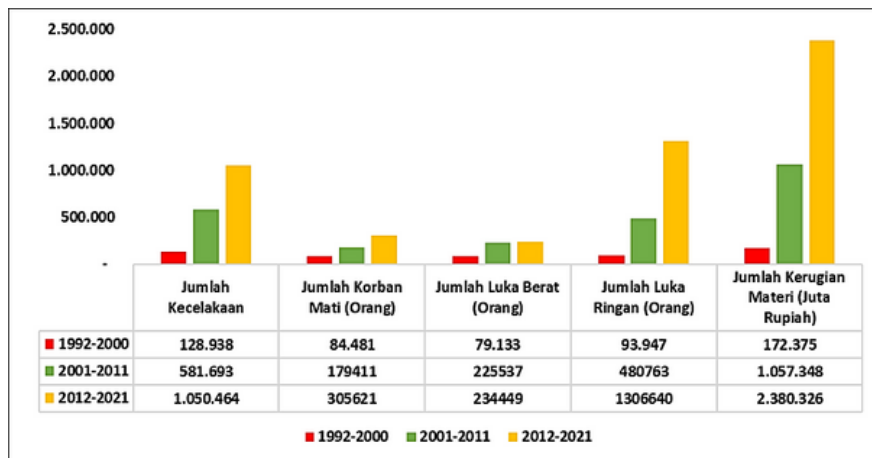
Pada kasus kecelakaan tunggal, pada umumnya seseorang akan dirugikan dengan berlakunya Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 1964 sepanjang kalimat yang menyatakan bahwa yang mendapatkan jaminan berdasarkan Undang-Undang ini ialah mereka yang berada di jalan di luar alat angkutan yang menyebabkan kecelakaan. Pihak PT Jasa Raharja pada pokoknya memaknai Penjelasan Pasal *a quo* bahwa yang dijamin mendapatkan santunan kecelakaan lalu lintas adalah kecelakaan akibat adanya tabrakan kendaraan bermotor lebih dari satu kendaraan sebagaimana ditegaskan dalam kalimat yang mendapatkan jaminan berdasarkan undang-undang ini ialah mereka yang berada di jalan di luar alat angkutan yang menyebabkan kecelakaan. Bahwa, kecelakaan satu kendaraan atau biasa disebut dengan kecelakaan tunggal tidak termasuk yang dijamin oleh UU *a quo*.

Bahwa pemahaman PT Jasa Raharja tentang frasa *a quo* dipertegas dengan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah

Nomor 18 Tahun 1965 tentang ketentuan-ketentuan Pelaksanaan Dana Kecelakaan Lalu-lintas Jalan yang menyatakan; Setiap orang yang berada di luar alat angkutan lalu-lintas jalan yang menimbulkan kecelakaan, yang menjadi korban akibat kecelakaan dari penggunaan alat angkutan lalu-lintas jalan tersebut sebagai demikian, diberi hak atas suatu pembayaran dari Dana Kecelakaan Lalu-lintas Jalan, kecuali dalam hal-hal yang tercantum dalam Pasal 13. Hal ini kemudian juga dipertegas dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 16 Tahun 2017 tentang Besar Santunan dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan yang menyatakan; Korban adalah setiap orang yang berada di luar alat Angkutan lalu lintas jalan yang menimbulkan Kecelakaan, yang menjadi korban akibat Kecelakaan dari penggunaan alat Angkutan lalu lintas jalan tersebut sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan.

Sejalan dengan alasan ketiga perlunya perubahan undang-undang, bahwa dana kecelakaan lalu lintas jalan perlu untuk diperbaharui, hal ini diperlukan untuk dapat menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Alasan ini sejalan juga dengan putusan MK yakni Putusan MK No. 88/PUU-XV/2017 yang mengamanatkan bahwa perlunya ada perubahan hukum untuk ke depannya, dengan demikian maka selayaknya perlu ada kerangka hukum yang memadai guna menjawab tantangan zaman.

Gambar 1. Jumlah Kecelakaan, Korban Mati, Luka Berat, Luka Ringan, dan Kerugian Materi<sup>34</sup>

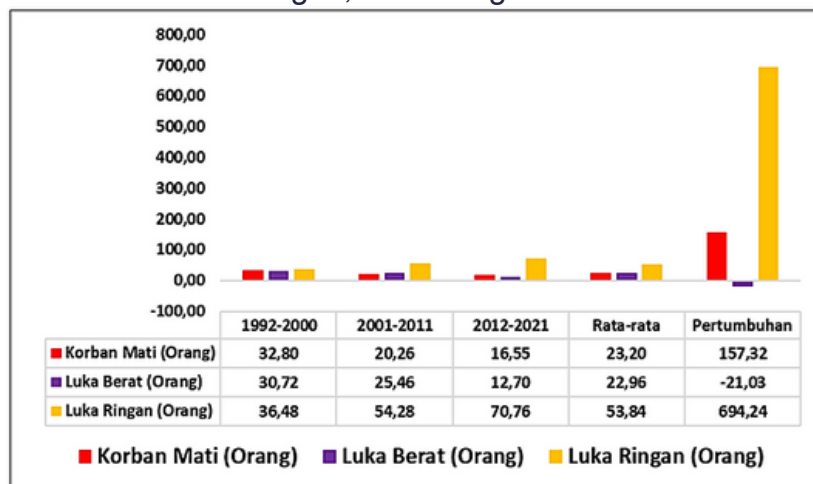


Sumber: Kantor Kepolisian Republik Indonesia yang diakses dari <https://www.bps.go.id/indicator/17/513/10/jumlah-kecelakaan-korban-mati-luka-berat-luka-ringan-dan-kerugian-materi.html>

Dari Gambar 1 diperoleh bahwa selama periode 1992-2021 jumlah kecelakaan terus meningkat, dari 128.938 periode 1992-2000 menjadi 1.050.464 periode 2012-2021. Jumlah kecelakaan ini mengakibatkan peningkatan jumlah korban mati, luka berat, dan luka ringan. Bukan hanya itu, jumlah kerugian materi juga meningkat. Kondisi dimana banyaknya korban mati selama periode

1992-2021 mencapai 157,32 persen, luka berat -21,03 persen, dan luka ringan 694,24 persen (Gambar 2). Pada periode 2001-2011 persentase korban mati pernah lebih rendah dibandingkan korban luka berat, korban mati hanya 20,26 persen dan korban luka berat mencapai 25,46 persen. Selain itu, korban mati lebih mendominasi dibandingkan korban luka berat.

Gambar 2. Persentase Korban Mati, Luka Berat, Luka Ringan, dan Kerugian Materi<sup>35</sup>

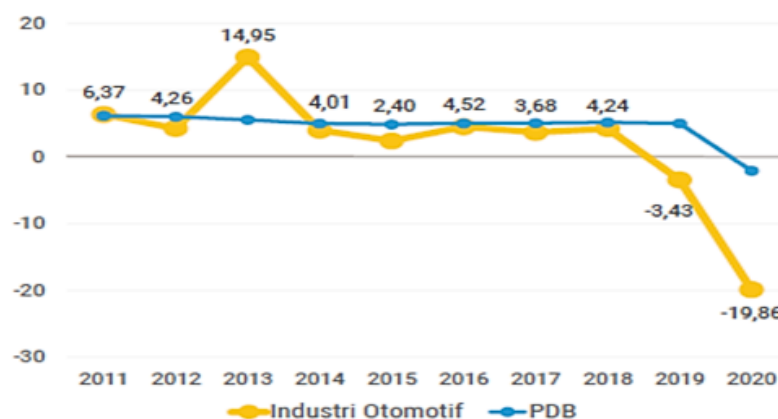


Sumber: Kantor Kepolisian Republik Indonesia yang diakses dari <https://www.bps.go.id/indicator/17/513/10/jumlah-kecelakaan-korban-mati-luka-berat-luka-ringan-dan-kerugian-materi.html>

Meningkatnya jumlah korban kecelakaan ini bukan hanya permasalahan masyarakat semata, melainkan peran serta negara harus hadir dalam mengatasi kecelakaan lalu lintas. Urgensinya kehadiran peran negara ini karena masyarakat sebagai konsumen kendaraan bermotor telah menyerap produk industri otomotif. Sedangkan industri otomotif merupakan salah satu sektor yang berkontribusi terhadap perekonomian nasional, yang tercermin dari Produk Domestik Bruto (PDB) (Gambar 3).

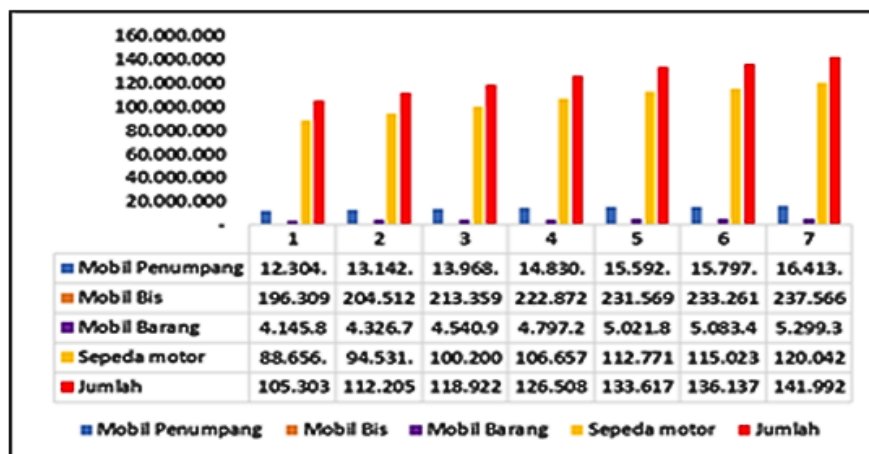
Meskipun pada tahun 2019 industri otomotif mengalami kontraksi menjadi negatif 3,43 dan pada tahun 2020 industri juga berkontraksi menjadi negatif 19,86 sebagai dampak pandemi. Namun, pada sisi jumlah kendaraan terus meningkat (Gambar 4).

Gambar 3. Perkembangan Kontribusi Industri otomotif Terhadap PDB



Sumber: Kementerian Perindustrian

Gambar 4. Perkembangan Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenis (Unit)

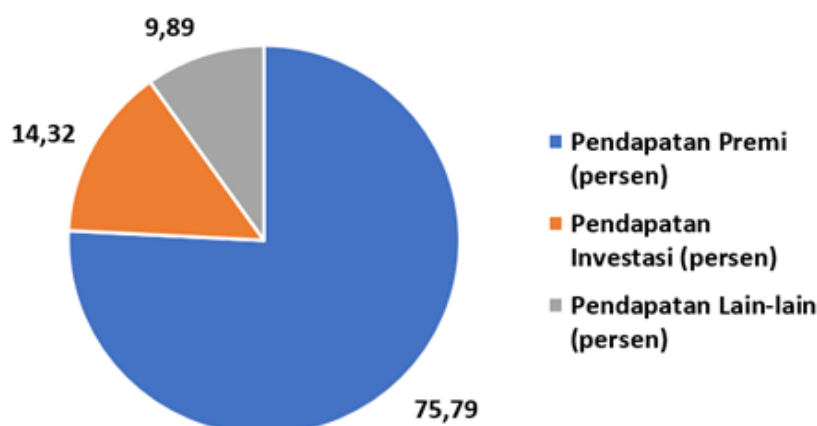


Sumber: BPS

<sup>34</sup> BPS, *Jumlah Kecelakaan Korban Mati Luka Berat Luka Ringan dan kerugian Materi*, dimuat dalam <https://www.bps.go.id/indicator/17/513/10/jumlah-kecelakaan-korban-mati-luka-berat-luka-ringan-dan-kerugian-materi.html>, diakses tanggal 26 Agustus 2024.

<sup>35</sup> *Ibid.*

Gambar 6. Sumber Pendapatan PT Jasa Raharja Rata-Rata Tahun 2018-2022



Sumber: PT. Jasa Raharja, diolah 2024

Pendapatan utama PT Jasa Raharja adalah Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ). Hal tersebut juga tercermin dari jumlah premi selama periode tahun 2018-2022 rata-rata sebesar 75,79 persen (Gambar 6).

Pendapatan PT Jasa Raharja ini bersifat memaksa kepada masyarakat untuk membayar iuran setiap tahunnya. Hal ini tentu berbeda dengan pendapatan asuransi lainnya yang bersifat tidak memaksa kepada masyarakat, melainkan pendapatan premi dengan pendekatan bisnis ke bisnis atau saling menguntungkan antara pihak asuransi dan nasabah asuransi.<sup>36</sup> Artinya, pendapatan PT Jasa Raharja merupakan pengumpulan dana wajib dari masyarakat untuk dikelola sehingga masyarakat mendapatkan nilai manfaat dan PT Jasa Raharja mendapat benefit untuk biaya operasional perusahaan.

Pengumpulan dana wajib dari masyarakat menurut Undang-Undang Nomor 40

Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) merupakan asuransi sosial. Asuransi sosial menurut Pasal 1 Angka 3 UU SJSN adalah suatu mekanisme pengumpulan dana yang bersifat wajib yang berasal dari iuran guna memberikan perlindungan atas risiko sosial ekonomi yang menimpa peserta dan/atau anggota keluarganya. Perhimpunan iuran yang disebut sebagai dana jaminan sosial tersebut menurut Pasal 1 Angka 7 UU SJSN adalah dana amanat milik seluruh peserta yang merupakan himpunan iuran beserta hasil pengembangannya yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial untuk pembayaran manfaat kepada peserta dan pembiayaan operasional penyelenggaraan program jaminan sosial. Meskipun UU SJSN memuat terkait asuransi sosial, tetapi PT Jasa Raharja tidak termasuk dalam Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam Pasal 5 Ayat 3 UU SJSN. Padahal pendapatan PT Jasa Raharja dapat masuk dalam kategori asuransi sosial.

<sup>36</sup> Radiks Purba, *Memahami Asuransi di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 2022, hal. 41.



Kemudian dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2020 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara ke Dalam Modal Saham PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (BPUI), PT Jasa Raharja bergabung ke dalam Holding badan Usaha Milik Negara (BUMN) Asuransi dan Penjaminan atau Indonesia Financial Group (IFG), di mana BPUI bertindak sebagai induk holding, maka PT Jasa Raharja akan lebih dituntut untuk profit oriented. Hal ini jelas karena selain PT Jasa Raharja, sumber pendapatan anggota holding tersebut merupakan pendapatan dengan diperoleh tidak memaksa kepada masyarakat (asuransi umum). PT Jasa Raharja merupakan satu-satunya asuransi sosial di dalam anggota tersebut. Padahal asuransi sosial memiliki perbedaan dengan asuransi umum. Asuransi sosial tujuan utama bukan *profit oriented* karena iuran wajib yang sifat memaksa dari masyarakat, sedangkan asuransi umum tujuan utamanya adalah *profit oriented* bukan iuran wajib dari masyarakat melainkan penjualan produk.

Dengan PT Jasa Raharja menjadi anggota *holding* IFG, maka PT Jasa Raharja tentunya memiliki kewajiban terhadap holding baik kewajiban secara materi maupun non materi. Padahal sebelum bergabung dengan *holding*, PT Jasa Raharja hanya berkewajiban kepada negara dalam bentuk dividen, tetapi hal tersebut menjadi nomor dua setelah PT Jasa Raharja menyelesaikan kewajibannya terhadap *holding*. Kemudian kinerja perusahaan yang tercermin dari *net return on equity* selama menjadi holding tidak lebih besar sebelum PT Jasa Raharja menjadi *holding*. *Net return on equity* pada tahun 2018 mencapai sebesar 15,23 persen menurun menjadi 12,85 persen tahun 2022.

Berdasarkan sejumlah uraian dan penjelasan yang sudah diuraikan sebelumnya, maka perlu memang dibentuk adanya RUU tentang Perubahan Atas UU No. 34 Tahun 1964. Bilamana dibuat RUU ini maka hal ini dapat mengembalikan kembali PT Jasa Raharja

Gambar 7. Perkembangan *Net Return on Equity* (Persen)



Sumber: Laporan Tahunan 2022 PT Jasa Raharja

sebagai asuransi sosial sehingga negara dan masyarakat dapat memperoleh manfaat yang lebih besar. Negara akan mendapatkan manfaat lebih besar karena PT Jasa Raharja hanya memiliki 1 (satu) kewajiban yaitu hanya kepada negara.

Kemudian dampak kepada masyarakat adalah semua masyarakat yang mengalami semua jenis kecelakaan dapat memperoleh santunan dengan ketentuan masyarakat tersebut tidak menunggak pembayaran SWDKLLJ. Kondisi ini perlu diatur lebih lanjut karena masih terdapat suatu kecelakaan yang tidak dapat diberikan santunan akibat masih adanya kekosongan hukum. Selanjutnya nilai manfaat yang diterima oleh korban atau ahli waris dapat lebih besar dengan ketentuan iuran bukan bersifat fixed nilai melainkan persentase. Relevansi persentase tersebut karena adanya kenaikan harga barang atau jasa setiap tahunnya atau terjadinya inflasi. Apabila iuran dikenakan dengan model persentase, maka bila terjadi kenaikan harga barang atau jasa, otomatis pula maka iuran juga secara langsung dapat meningkat. Hal ini juga akan lebih efisien bagi PT Jasa Raharja dalam menyesuaikan iuran wajib.

Adapun dengan adanya UU No. 34 Tahun 1964 menunjukkan bahwa tidak mungkin segala pengadaan jaminan sosial diadakan oleh Pemerintah semata. Dengan demikian, perlu dilakukan suatu upaya yang diwujudkan secara gotong-royong. Manifestasi dari kegotong-royongan ini adalah dengan pembentukan dana-dana yang cara pemupukannya dilakukan dengan mengadakan iuran-iuran wajib. Adapun dari hal ini akan dianut

prinsip non diskriminatif yang bertujuan pemerataan dan kepastian hukum bagi semua warga negara. Pada pokoknya, semua warga negara wajib membayar iuran yang kemudian dana tersebut akan digunakan untuk perlindungan jaminan rakyat banyak yang menjadi korban kecelakaan lalu lintas jalan.

Bahwa UU No. 34 Tahun 1964 dibentuk agar setiap warga negara mendapat perlindungan terhadap kerugian yang diderita karena risiko akibat kecelakaan yang terjadi di luar kesalahannya. Oleh karena keadaan ekonomi dan keuangan dewasa ini belum mengizinkan, bahwa segala akibat mengadakan jaminan sosial tersebut ditampung oleh Pemerintah, maka perlu usaha ini dilakukan secara gotong-royong dengan mengadakan iuran-iuran wajib. Iuran wajib tersebut hanya dikenakan bagi golongan atau mereka yang berada atau mampu, sedangkan hasil iurannya akan dilimpahkan juga kepada perlindungan jaminan rakyat banyak, yaitu para korban kecelakaan lalu lintas jalan yang disebabkan oleh kendaraan bermotor dan kereta api. Semangat dari UU No. 34 Tahun 1964 adalah sejatinya untuk memberikan perlindungan dengan bentuk pemberian dana pertanggungjawaban kepada korban akibat dari kecelakaan-kecelakaan di luar kesalahannya atau yang disebabkan oleh alat angkutan lain selain dirinya dan selain alat angkutan yang digunakannya.

Perubahan UU No. 34 Tahun 1964 ini tentunya bertujuan untuk mewujudkan perlindungan kepada segenap rakyat Indonesia. Untuk itu perlu belajar dari kekurangan yang ada di UU No. 34 Tahun

1964 aslinya. Bahwa dalam Pasal 4 beserta penjelasannya dalam UU 34 Tahun 1964 merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai pemberian penjaminan kepada warga negara pembayar iuran jaminan sosial yang diadakan pemerintah tersebut. Bahwa bagi warga negara yang menjadi korban mati atau cacat akibat dari adanya suatu kecelakaan angkutan jalan yang jenisnya diatur dalam Pasal 1 dan dalam undang-undang yang mengatur mengenai angkutan jalan maka akan diberikan ganti kerugian kepadanya atau kepada ahli warisnya sebesar jumlah yang ditentukan dalam undang-undang.

Dalam RUU tentang Perubahan Atas UU No. 34 Tahun 1964 juga harapannya perlu agar dapat mengakomodir kecelakaan tunggal. Hal ini merupakan salah satu kekurangan dari UU No. 34 Tahun 1964 yang sempat diujikan ke MK dalam Putusan MK No. 88/PUU-XV/2017. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa keterbatasan dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 34 Tahun 1964 yang ada saat ini yakni secara normatif tidak berlaku untuk kecelakaan tunggal. RUU tentang Perubahan Atas UU No. 34 Tahun 1964 dalam hal ini perlu untuk dapat menjadi solusi atas hal ini, karena sesuai amanat MK bahwa perlu diakomodirnya kecelakaan tunggal. Perubahan ini nantinya akan sejalan dengan paradigma pertanggungjawaban wajib kecelakaan lalu lintas jalan yang didesain dalam UU No. 34 Tahun 1964.

Hal lain yang juga perlu disempurnakan ke depannya adalah mengenai pembayaran iuran atau sumbangan kecelakaan lalu-lintas (SWDKLLJ) yang difungsikan sebagai dana untuk asuransi sosial

kecelakaan lalu lintas jalan. Pada pokoknya, SWDKLLJ merupakan pembayaran premi berupa sumbangan wajib sebagai bentuk pengalihan resiko dari pemilik kendaraan kepada Pemerintah yang dalam hal ini penanggung jawabnya adalah PT Jasa Raharja. Dalam hal ini, SWDKLLJ dimaksud memiliki pengertian berbeda jika dibandingkan dengan premi yang dikutip pada asuransi umum karena itu dana tersebut disebut sebagai iuran wajib dan bukan disebut sebagai asuransi. Oleh karena berbeda, maka iuran wajib berupa SWDKLLJ tidak dapat disamakan dengan premi dalam konteks asuransi umum di mana setiap orang yang membayar premi berhak atas klaim asuransi yang diperjanjikan.

Bahwa yang dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 34 Tahun 1964 terkait dengan pihak yang berhak menerima pembayaran dana dan pertanggungjawaban merupakan turunan dari paradigma pertanggungjawaban wajib kecelakaan lalu lintas jalan yang dibangun dalam UU No. 34 Tahun 1964. Dengan demikian, tidak terdapat penyempitan makna dari apa yang dikehendaki oleh norma yang termaktub di dalam batang tubuh Undang-Undang dimaksud, dalam hal ini pengaturan dalam Pasal 4 UU No. 34 Tahun 1964. Dikarenakan maksud tersebut, pembatasan yang terkait subjek penerima pembayaran dana dan pertanggungjawaban sebagaimana termaktub di dalam penjelasan norma tersebut telah sesuai dengan semangat pembentuk atau paradigma jaminan sosial kecelakaan lalu-lintas dalam UU No. 34 Tahun 1964.

Lebih jauh, paradigma dimaksud linear dengan dikecualikannya kecelakaan tunggal dari jenis kecelakaan yang tidak dijamin oleh UU No. 34 Tahun 1964. Kecelakaan tunggal diposisikan sebagai kecelakaan yang tidak dipengaruhi faktor eksternal. Selain itu, kecelakaan tunggal disebabkan karena faktor internal korban kecelakaan itu sendiri, seperti mengantuk, mabuk, dan kelalaian saat mengendara kendaraan. Apabila kecelakaan tunggal dimasukkan dalam pertanggung jawaban kecelakaan sebagaimana diatur dalam UU No. 34 Tahun 1964, justru hal tersebut akan menyebabkan paradigma jaminan sosial dalam UU No. 34 Tahun 1964 bergeser ke sesuatu yang tidak dikehendaki saat pembentukannya. Jaminan sosial tidak lagi dimaksud bagi korban kecelakaan yang berada di luar alat angkutan, melainkan bagi setiap korban kecelakaan. Padahal, UU No. 34 Tahun 1964 tidak dimaksud untuk itu. Lagi pula, sebagaimana diatur sebelumnya konsep pertanggung jawaban dalam, UU No. 34 Tahun 1964 berbeda dengan konsep asuransi kecelakaan pada umumnya.

## **2. Hal yang Perlu diubah dalam UU No. 34 Tahun 1964**

Undang-Undang tentang perubahan atas UU No. 34 Tahun 1964 lahir sebagai jawaban atas kekurangan selama ini dalam hal menjamin keselamatan rakyat pada saat berkendara. Penyempurnaan undang-undang ini merupakan bentuk perlindungan negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. RUU tentang perubahan atas UU No. 34 Tahun 1964 ini sejalan dengan tujuan bernegara yang berupaya mewujudkan kesejahteraan. Adapun kesejahteraan adalah keseluruhan upaya yang terorganisir dan mempunyai tujuan

utama untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat berdasarkan konteks sosial. Di dalamnya tercakup juga unsur kebijakan dan pelayanan dalam arti luas yang terkait dengan berbagai kehidupan dalam masyarakat, seperti pendapatan, jaminan sosial, kesehatan, perumahan, pendidikan, rekreasi budaya, dan lain sebagainya.

Tidak semua orang memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya oleh karena itu peran pemerintah sebagai pemimpin negara sangat dibutuhkan untuk membantu pemerataan kesejahteraan dari setiap kelas yang ada dalam masyarakat. Dalam sebuah negara, kesejahteraan dikaitkan dengan peran pemerintah untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya. Untuk itu maka RUU tentang perubahan atas UU No. 34 Tahun 1964 diharapkan akan dapat mewujudkan hal tersebut.

Hal yang perlu diubah atau perlu diatur dalam perubahan UU No. 34 Tahun 1964 berkaitan dengan perlindungan terhadap keseluruhan rakyat yang berkendara pada jalan raya. Memberikan jaminan, perlindungan, dan ganti rugi bilamana terjadi kecelakaan. Begitu juga mewujudkan rasa aman yang juga perwujudan perlindungan dan kesejahteraan untuk semua rakyat, terutama pengguna lalu lintas.

Penulis mengusulkan perlu ada penegasan dalam RUU ini nantinya mengenai jaminan sosial kecelakaan yakni suatu bentuk perlindungan sosial dalam hal terjadinya kecelakaan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat segera pulih dari kerugian yang dideritanya. Begitu juga

mengenai pengertian mengenai dana kecelakaan. Perlu ditegaskan bahwa dana tersebut merupakan sejumlah uang yang dibayar secara teratur dalam bentuk iuran yang dipungut dari pemilik kendaraan bermotor, penyedia jasa angkutan umum dan angkutan lalu-lintas jalan, dan hasil pengembangannya yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kecelakaan (BPJS Kecelakaan) untuk pembayaran manfaat kepada korban kecelakaan penumpang dan angkutan jalan serta pembiayaan operasional penyelenggaraan program Jaminan Sosial.

Kemudian perlu dibentuk suatu badan baru yakni BPJS Kecelakaan. Badan ini merupakan badan hukum publik yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial bagi korban kecelakaan. Lalu, dibentuk juga Dewan Pengawas yang merupakan organ BPJS Kecelakaan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan pengelolaan BPJS Kecelakaan oleh direksi dan memberikan nasihat kepada direksi dalam penyelenggaraan program Jaminan Sosial. Dengan dibentuk badan maka terdapat kemungkinan untuk mengembalikan sesuai fungsi negara yang seharusnya. Hal ini dikarenakan PT Jasa Raharja sebagai perwujudan negara dalam menjalankan tugas tanggung jawab sosial ini masih berbentuk perseoran terbatas (PT) sehingga sewajarnya tunduknya kepada peraturan perundang-undangan terkait perseroan terbatas. Sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas maka setiap PT seharusnya mencari laba. Hal ini jelas tidak sesuai dengan peranan negara dalam mewujudkan fungsi sosial yang

diberikan kepada PT Jasa Raharja. Oleh karena itu, pembentukan menjadi suatu badan adalah jalan keluar terbaik.

Seperti halnya diatur dalam UU SJSN dan juga UU BPJS maka BPJS Kecelakaan juga berfungsi menyelenggarakan program jaminan pertanggungjawaban kecelakaan penumpang dan lalu lintas angkutan jalan. BPJS Kecelakaan memiliki tanggung jawab terhadap Presiden. Untuk organ BPJS Kecelakaan terdiri atas dewan Pengawas dan Direksi. Karena tidak berbeda jauh dengan organ di BPJS saat ini maka akan dibentuk dewan pengawasan yang diisi oleh orang-orang dengan latar belakang profesional.

Adapun komposisi dewan Pengawas ini diisi dari sejumlah unsur agar bisa menjadi representasi sejumlah pihak. Unsur tersebut menurut Penulis yakni unsur pemerintah, unsur praktisi hukum dan peraturan perundang-undangan, dan unsur tokoh masyarakat. Anggota Dewan pengawas tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sama seperti BPJS juga maka salah seorang dari anggota Dewan Pengawas tersebut juga ditetapkan sebagai ketua Dewan Pengawas oleh Presiden. Anggota dewan pengawas diangkat untuk jangka waktu tertentu dan dapat diusulkan untuk diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Dewan pengawas memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan BPJS Kecelakaan.

Serupa dengan dewan pengawas, ada juga direksi yang merupakan organ dari BPJS Kecelakaan tersebut diisi oleh sejumlah orang dengan latar belakang



profesional. Anggota direksi tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Presiden juga menetapkan salah seorang dari anggota Direksi dari BPJS Kecelakaan ini sebagai direktur utama. Anggota direksi diangkat untuk jangka waktu tertentu dan dapat diusulkan untuk diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Direksi memiliki tugas dan wewenang untuk melaksanakan penyelenggaraan kegiatan operasional BPJS Kecelakaan yang menjamin setiap orang yang membayar Sumbangan Wajib untuk mendapatkan manfaat sesuai dengan haknya.

Selain pembentukan badan baru tersebut, Penulis melihat juga perlu ada perbaikan pasal yang mengakomodir kecelakaan tunggal. Kecelakaan tunggal dalam kenyataannya saat ini banyak dan mungkin saja terjadi, namun dengan undang-undang yang ada yakni UU No. 34 Tahun 1964 hal ini belumlah terakomodir. Usulan Penulis adalah menyisipkan norma antara Pasal 8 dan Pasal 9. Pasal-pasal tersebut diperlukan untuk mengatur terkait dengan kecelakaan baik itu kecelakaan yang dialami oleh pengendara itu sendiri tanpa adanya pengguna jalan lain yang terlibat (kecelakana tunggal) dan kecelakaan yang melibatkan dua pengendara atau lebih (kecelakaan ganda) yang telah terjadi sebelum adanya pengaturan dalam RUU ini dan belum mendapatkan dana kecelakaan, maka akan diselesaikan secara *ex gratia*.

Jadi sejumlah hal diatas merupakan hal-hal yang menurut Penulis penting dan menjadi perhatian utama dalam RUU perubahan UU No. 34 Tahun 1964 tersebut. Penulis berharap agar dapat

terwujud pembentukan badan baru yakni BPJS Kecelakaan dalam RUU perubahan UU No. 34 Tahun 1964 nantinya. Hal ini diperlukan agar dapat menegaskan kembali bahwa lembaga ini menjalankan asuransi yang sifatnya sosial dan sejalan amanat konstitusi. Kemudian penguatan dan dasar hukum bagi kecelakaan tunggal agar dapat mendapatkan santunan yang layak, termasuk dasar hukum *ex gratia*.

### III. Penutup

#### A. Kesimpulan

1. Bahwa terkait dengan urgensi perubahan UU No. 34 Tahun 1964 yakni pertama, UU No. 34 Tahun 1964 perlu untuk diperbaiki dasar hukum ini sudah terlalu lama hal ini menimbulkan aturan tersebut tidak dapat lagi menjalankan fungsinya dengan baik karena sudah tertinggal dengan kemajuan zaman saat ini. Kedua, terdapat Putusan MK No. 88/PUU-XV/2017, terkait pengujian UU No. 34 Tahun 1964 yang dalam pertimbangan putusannya MK memerintahkan perlunya ada dasar hukum yang baru di masa yang akan datang. Ketiga, persoalan pendanaan yang masih terbatas pada PT Jasa Raharja timbul arena dasar aturan yang ada baik itu UU No. 34 Tahun 1964 maupun PP No. 18 Tahun 1965 yang sudah cukup lampau. Hal ini semakin dipersulit dengan kondisi kelembagaan dimana PT Jasa Raharja adalah asuransi sosial dari negara yang tidak sepatutnya mencari keuntungan. Disamping itu UU No. 34 Tahun 1964 ini juga diharapkan dapat mengakomodir kecelakaan tunggal. Perubahan UU No. 34 Tahun 1964 ini nantinya akan sejalan dengan

paradigma pertanggungjawaban wajib kecelakaan lalu lintas jalan yang didesain dalam UU No. 34 Tahun 1964.

2. Bahwa terkait dengan hal yang perlu diubah dalam UU No. 34 Tahun 1964 yakni berkaitan dengan perlindungan terhadap keseluruhan rakyat yang berkendara pada jalan raya. Memberikan jaminan, perlindungan, dan ganti rugi bilamana terjadi kecelakaan. Begitu juga mewujudkan rasa aman yang juga perwujudan perlindungan dan kesejahteraan untuk semua rakyat, terutama pengguna lalu lintas. Dalam undang-undang ini nantinya perlu diatur lebih baik mengenai pengertian mengenai dana kecelakaan. Perlu ditegaskan bahwa dana tersebut merupakan sejumlah uang yang dibayar secara teratur dalam bentuk iuran yang dipungut dari pemilik kendaraan bermotor, penyedia jasa angkutan umum dan angkutan lalu-lintas jalan, dan hasil pengembangannya yang dikelola oleh BPJS Kecelakaan untuk pembayaran manfaat kepada korban kecelakaan penumpang dan angkutan jalan serta pembiayaan operasional penyelenggaraan program jaminan sosial. Hal yang terpenting juga yakni, perlu kiranya dalam perubahan undang-undang ini kedepannya dibentuk suatu badan baru yakni BPJS Kecelakaan. Badan ini merupakan badan hukum publik yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial bagi korban kecelakaan.

## **B. Saran**

Tulisan dari Penulis mengenai urgensi UU Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan ini harapannya dapat menjadi tambahan masukan bagi DPR RI dan Pemerintah dalam rangka rencana perubahan UU Nomor 34 Tahun 1964, ataupun judul rancangan undang-undang lainnya yang terkait dengan kecelakaan lalu lintas.

## **Daftar Pustaka**

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Lalu-Lintas Jalan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pendirian Perusahaan Negara Asuransi Kerugian Eka Karya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Negara Asuransi Kerugian Djasa Rahardja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1978 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1965.

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XV/2017.

## Buku

- Azhary. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI-Press, 2015.
- Huda, Miftachul. *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019.
- Hartono, Sri rejeki. *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Ibrahim, Jhonny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia, 2015.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Asuransi Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2016.
- Prasetyanto, Dwji. *Keselamatan Lalu Lintas Infrastruktur Jalan*. Bandung: Itenas, 2020
- Purba, Radiks. *Memahami Asuransi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 2022.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan. *Hukum Pertanggungan*. Yogyakarta: UGM, 2015.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan. *Pertanggungan Wajib/Sosial UU No. 33 dan No. 34 Tahun 1964*. Yogyakarta: UGM, 2014.
- Soekanto, Soerjono. *Inventarisasi dan Analisa Terhadap Perundang-undangan Lalu Lintas*. Jakarta: Rajawali, 1984.
- Ubaedillah, A. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Warpani, Suwardjoko P. *Pengelolaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, Bandung: ITB PRESS, 2021.

## Jurnal

- Benuf, Kornelius dan Muhamad Azhar. *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*. Jurnal Gema Keadilan, Vol. 7 No 1, Juni 2020.
- Dahlan, Ahmad. *Menggagas Negara Kesejahteraan*. Jurnal El-Jizya Vol. II No. 1 Januari-Juni 2014.
- Marilang. *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*, Jurnal Konstitusi. Volume 9, Nomor 2, Juli 2016.
- Sulistiowati. *Pengaturan Asuransi Kecelakaan Jalan UU No. 34 Tahun 1964*. Jurnal Mimbar Hukum, Vo. 23 No. 3, 2016.

## Laman

- BPS. *Jumlah Kecelakaan Korban Mati Luka Berat Luka Ringan dan kerugian Materi*. dimuat dalam <https://www.bps.go.id/indicator/17/513/10/jumlah-kecelakaan-korban-mati-luka-berat-luka-ringan-dan-kerugian-materi.html>, diakses tanggal 26 Agustus 2024.
- BPS. *Perkembangan Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenis (Unit), 2021-2022*. dimuat dalam <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/NTcjMg==/number-of-motor-vehicle-by-type.html>, diakses tanggal 17 November 2024.
- Channel, Digital. *Mengenai Macam Macam Kecelakaan Lalu Lintas dan Faktor Penyebabnya*. dimuat dalam <https://www.gardaoto.com/automotive/mengenai-macam-macam-kecelakaan-lalu-lintas-dan-faktor-penyebabnya>, diakses tanggal 10 Oktober 2024.

- Karnadi, Alif. *Jumlah Kecelakaan Lalu Lintas Meningkat Jadi 103.645 pada 2021*. dimuat dalam <https://dataindonesia.id/sektor-riil/detail/jumlah-kecelakaan-lalu-lintas-meningkat-jadi-103645-pada-2021> , diakses tanggal 26 Agustus 2024.
- Sidin, Andi Irman Putra. *Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945*. dimuat dalam [http://bphn.go.id/data/documents/peran\\_prolegnas\\_dalam\\_perencanaan\\_pembentukan\\_hukum\\_nasional.pdf](http://bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf), diakses tanggal 26 Mei 2024.
- Sjarif, Fitriani Ahlan. *Untuk Mencegah Hukum Tak Tertinggal di Belakang*, dimuat dalam <https://learning.hukumonline.com/wp-content/uploads/2021/02/%E2%80%9CUntuk-Mencegah-Hukum-Tak-Tertinggal-di-Belakang%E2%80%9D-Dr.-Fitriani-Ahlan-Sjarif-S.H.-M.H..pdf>, diakses tanggal 5 April 2025.
- WHO. *Semua orang dapat membantu: Buku Saku Pertolongan Pertama untuk Penolong Kecelakaan di Jalan*, dimuat dalam <https://www.who.int/indonesia/id/news/detail/28-06-2020-everyone-can-help-a-first-aid-pocket-book-for-road-crash-bystanders>, diakses tanggal 5 April 2025.

## **Urgensi Perubahan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Melakukan Penyesuaian dengan Perkembangan Hukum dan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan**

*(The Urgency of Changes in the Law about State Administrative Jurisdiction by Making Adjustments to Legal Developments and Laws Concerning Government Administration)*

**Imron Razali**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau

Korespondensi: [imronrazalii@gmail.com](mailto:imronrazalii@gmail.com)

### **Abstrak**

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung berkaitan dengan persoalan administrasi Negara. PTUN diatur utamanya diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU tentang PTUN). Adapun dalam perjalanannya UU tentang PTUN ini perlu untuk diubah agar dapat mengikuti perkembangan dinamika sengketa tata usaha negara, terutama setelah kompetensi absolut diperluas oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU tentang AP). Permasalahan dalam tulisan ini yakni bagaimanakah arah perubahan UU tentang PTUN yang dapat mengikuti perkembangan dinamika sengketa tata usaha negara, terutama setelah kompetensi absolut diperluas oleh UU tentang AP? Bagaimanakah dampak akses keadilan bagi masyarakat yang didapat melalui perubahan UU tentang PTUN? tujuan dari tulisan ini adalah untuk menjawab kedua permasalahan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah normative. Melalui tulisan ini dapat diketahui bahwa bahwa peraturan perundang-undangan mengenai PTUN yang ada saat ini, dapat mengikuti perkembangan yang terjadi di masyarakat. Perluasan kompetensi absolut PTUN setelah ada UU tentang AP, diikuti dengan penerbitan Perma yang bertujuan memberi pedoman berperkara bagi pihak pencari keadilan dan Hakim, serta memberi kepastian hukum dalam hal penegakan hukum administrasi negara. Perluasan kompetensi absolut PTUN telah memberi akses keadilan yang lebih banyak. Akses keadilan yang ada dapat lebih diperluas dengan memberi pengaturan tentang mekanisme gugatan citizen lawsuit, sehingga masyarakat dapat memilih melakukan upaya penegakan dan perlindungan hak sebagai warga negara.

**Kata Kunci:** perubahan, peradilan tata usaha negara, akses keadilan

### **Abstract**

*The State Administrative Court (PTUN) is one of the judicial bodies under the Supreme Court related to state administration issues. PTUN is mainly regulated by Law Number 5 of 1986 concerning State Administrative Courts (Law of PTUN). In its journey, the Law of PTUN needs to be amended in order to be able to follow the development of the dynamics of state administrative disputes, especially after absolute competence was expanded by Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration (Law of AP). The problem in this paper is how is the direction of changes to the Law of PTUN that can follow the development of the dynamics of state administrative disputes, especially after absolute competence was expanded by the Law of AP? What is the impact of access to justice for the community obtained through changes to the Law of PTUN? The purpose of this paper is to answer both of these problems. The research method used is normative.*



*Through this paper, it can be seen that the current laws and regulations regarding PTUN can follow developments in society. The expansion of the absolute competence of the PTUN after the Law of AP, followed by the issuance of a Perma which aims to provide guidelines for litigation for parties seeking justice and Judges, as well as providing legal certainty in terms of enforcing state administrative law. The expansion of the absolute competence of the PTUN has provided greater access to justice. The existing access to justice can be further expanded by providing regulations on the mechanism for citizen lawsuits, so that the public can choose to make efforts to enforce and protect their rights as citizens.*

**Keywords:** *reformulation, the state administrative court, access to justice*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sesuai Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Salah satu ciri dalam konsep negara hukum baik dalam pengertian (rule of law ataupun *rechstaat*) adalah adanya peradilan administrasi negara sebagaimana yang dikemukakan oleh J.Stahl.<sup>1</sup> Peradilan administrasi negara di Indonesia dikenal dengan istilah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kehadiran PTUN tersebut memberikan angin segar bagi para pencari keadilan khususnya berkaitan dengan persoalan administrasi Negara. Adapun ketentuan tentang PTUN diatur dalam UU tentang PTUN yang menegaskan adanya kehadiran negara melalui badan peradilan.

Badan peradilan ini juga sejalan dengan ide negara hukum karena Indonesia sesuai UUD NRI Tahun 1945 merupakan negara hukum. Pemikiran mengenai negara hukum dimulai sejak Plato, selanjutnya dikembangkan oleh Aristoteles yang mengalami perkembangan menyesuaikan dengan keadaan negara, di mana pada masa itu kekuasaan negara yang luas sehingga perlu diberi batasan oleh aturan atau hukum.

<sup>1</sup> Murtiningsih, *Eksistensi PTUN Sebagai Wujud Perlindungan Hukum Kepada Warga Negara Dari Sikap Tindak Administrasi Negara*, Jurnal Yustitia, Vol.3 No. 23, 2021, hal. 237.

Pembatasan melalui hukum bertujuan agar pemerintah atau penguasa tidak bersikap sewenang-wenang tanpa dasar hukum yang jelas, serta agar hak dan kewajiban warga negara tetap dijaga dan dilindungi.

Negara hukum Indonesia dibangun berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, sehingga memiliki ciri yang berbeda dengan negara hukum yang lain.<sup>2</sup> Sesuai dengan gagasan Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tentang *stufenbauthorie* mengenai norma dasar yang berada di puncak piramida, demikian pula dengan Pancasila karena merupakan norma fundamental negara, artinya menjadi sumber tertib hukum dari semua perundang-undangan.<sup>3</sup> Pluralitas masyarakat Indonesia menjadi suatu hal yang menarik dalam membangun negara, namun demikian tetap harus mengutamakan unsur negara hukum secara umum dan meletakkan Pancasila sebagai fundamental norm dalam semua aspek bernegara.

Hal menarik pada permasalahan ini yakni UU tentang PTUN sudah beberapa kali mengalami perubahan. Perubahan tersebut dilakukan untuk mengikuti dan menyesuaikan perubahan

<sup>2</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2019. hal. 23.

<sup>3</sup> Fais Yonas Bo'a, *Pancasila Sebagai Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional Pancasila as the Source of Law in the National Legal System*, Jurnal Konstitusi 15, no. 1, 2018, hal. 28.

Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 mengenai Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya menambahkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Perubahan konstitusi tersebut diikuti dengan perubahan dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Kedua undang-undang kekuasaan kehakiman ini juga sudah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Selanjutnya setelah ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/2006 yang salah satu amarnya membatalkan isi Pasal 34 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman kemudian diganti kembali dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU tentang Kekuasaan Kehakiman).

Lebih lanjut, selain beberapa perubahan UU tentang PTUN sebagaimana disebutkan di atas, terkait dengan PTUN yang merupakan suatu peradilan administrasi negara, pada saat ini terdapat juga UU tentang AP. PTUN yang merupakan peradilan administrasi negara di Indonesia perlu melakukan harmonisasi dan sinkronisasi juga dengan UU tentang AP. Hal ini dikarenakan UU tentang AP telah memberi paradigma baru di bidang hukum administrasi negara dan hukum acara peradilan tata usaha negara.

UU tentang AP bertujuan untuk menjamin hak dasar dan memberi perlindungan kepada warga negara serta menjamin penyelenggaraan tugas negara. Di bidang hukum acara PTUN memberi perluasan kompetensi absolut sehingga memperluas akses keadilan bagi masyarakat. Adapun seperti yang diketahui bersama terdapat beberapa bentuk perluasan kompetensi absolut PTUN, seperti kewenangan menguji tindakan faktual, menguji penyalahgunaan wewenang, menguji upaya administratif, memutus putusan fiktif positif, dan menguji diskresi.<sup>5</sup>

Penelitian sebelumnya yang mengkaji perluasan kompetensi PTUN berdasarkan UU tentang AP, Yodi Martono Wahyunadi menyatakan bahwa perluasan kompetensi PTUN seharusnya dilakukan dengan undang-undang (*bij de wet*) bukan dengan jalan menyisipkan norma dalam undang-undang (*in de wet*).<sup>6</sup> Akibat hukum perluasan kompetensi PTUN adalah perlu dilakukan sinkronisasi serta harmonisasi peraturan di bidang PTUN, serta mendorong Pemerintah untuk melakukan tata kelola pemerintahan dengan benar termasuk meningkatkan pengawasan yang dapat dilakukan oleh masyarakat maupun badan atau pejabat tata usaha negara terhadap pengelolaan pemerintahan, namun di satu sisi peraturan yang sudah ada sebelumnya menjadi tidak dapat menyesuaikan dengan perkembangan.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ridwan, Heryansyah, dan Kus Pratiwi, *Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 25, no. 1. 2018, hal. 340.

<sup>6</sup> Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Dan Peradilan 5, no. 1, 2016, hal. 135.

<sup>7</sup> Yogo Pamungkas, *Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*, Acta Diurnal Vo. 3 No. 3, 2020, hal. 339.

Hasil penelitian oleh Fransisca Romana Harjiyatni dan Suswoto menyimpulkan bahwa fungsi peradilan dan fungsi pengawasan PTUN selama ini agar sejalan dengan UU tentang AP, perlu diperkuat dengan cara merubah UU tentang PTUN supaya dapat mengikuti dan menyesuaikan terhadap UU tentang AP, membentuk lembaga eksekusi guna melakukan pengawasan pelaksanaan putusan dan meningkatkan independensi Hakim dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa.<sup>8</sup> Akibat perluasan kompetensi absolut oleh PTUN terdapat pertentangan antara teori hukum administrasi yang menimbulkan permasalahan antara masyarakat dan penegak hukum.<sup>9</sup> Polemik yang timbul antara lain mengenai makna tentang tindakan pemerintah, persinggungan hukum pidana dan hukum administrasi negara tentang pemeriksaan penyalahgunaan wewenang dan rumitnya penyelesaian melalui upaya administratif.

Atas sejumlah permasalahan yang ada dalam pelaksanaan PTUN tersebut dan juga dengan dasar sinkronisasi dengan UU tentang AP maka Perlu dilakukan perubahan ketiga terhadap UU tentang PTUN. Ide dasar perlunya dilakukan perubahan UU tentang PTUN karena pertama perluasan kompetensi absolut PTUN, kedua perkembangan hukum dan masyarakat sehingga UU tentang PTUN kurang bisa mengikuti perkembangan, dan ketiga untuk mempermudah akses keadilan.

<sup>8</sup> Fransisca Romana Harjiyatni dan Sustowo, *Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Vol. 24, No. 4, 2017, hal. 601.

<sup>9</sup> Ridwan, Heryansyah and Kus Pratiwi, *Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Vol.25, No. 2, 2018, hal. 339

Adanya hubungan yakni semakin luasnya kompetensi absolut PTUN yang dapat memberi kemudahan akses keadilan bagi masyarakat.

Hukum yang dibuat oleh Pemerintah bertujuan untuk memberi ketertiban dalam mengatur tata kehidupan bernegara. Hal ini agar dapat mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan negara hukum sesuai dengan amanat konstitusi. Pengaturan yang jelas diharapkan dapat memberi kemudahan akses keadilan bagi masyarakat. Untuk membahas permasalahan pertama, digunakan Teori Sistem yang dikemukakan oleh Lawrence W. Friedman bahwa efektif tidaknya penegakan hukum tergantung kepada struktur, substansi dan budaya hukum.<sup>10</sup> Dalam menyusun perubahan UU tentang PTUN perlu dikaji mulai dari struktur kelembagaan, substansi perundangan serta budaya hukum masyarakat dalam mengenal PTUN.

Masyarakat memiliki hak untuk memperoleh perlakuan yang sama oleh Pemerintah. Teori keadilan Aristoteles membagi keadilan menjadi 2 (dua) yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif atau korektif. Keadilan distributif menyebutkan pembagian proporsional atau sama kepada setiap orang, termasuk pembagian hak dan kewajiban.<sup>11</sup> Keadilan komutatif menghendaki ada ganti kerugian atau pengembalian keadaan seperti semula sebagai sarana untuk menyeimbangkan ketidakseimbangan karena ketidakadilan.

<sup>10</sup> Sudjana, *Penerapan Sistem Hukum Menurut Lawrence W Friedman Terhadap Efektivitas Perlindungan Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2000*, Al Amwal Vol. 2, No. 1, 2019, hal. 78–94.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Keadilan distributif dapat digunakan untuk menganalisa permasalahan kedua, karena terkait dengan hak masyarakat untuk memperoleh akses keadilan karena ada pelanggaran hak sipil warga negara oleh pemerintah. Dengan demikian berdasarkan sejumlah hal dalam latar belakang tersebut di atas, maka perlu untuk dilakukan perubahan UU tentang PTUN dengan tentunya melakukan penyesuaian dengan perkembangan hukum dan juga penyesuaian undang-undang yang terkait yakni UU tentang AP.

## B. Permasalahan

1. Bagaimanakah arah perubahan UU tentang PTUN yang dapat mengikuti perkembangan dinamika sengketa tata usaha negara, terutama setelah kompetensi absolut diperluas oleh UU tentang AP?
2. Bagaimanakah dampak akses keadilan bagi masyarakat yang didapat melalui perubahan UU tentang PTUN?

## C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan jurnal ini yakni:

1. Agar dapat mengetahui mengenai arah perubahan UU tentang PTUN yang dapat mengikuti perkembangan dinamika sengketa tata usaha negara, terutama setelah kompetensi absolut diperluas oleh UU tentang AP.
2. Agar dapat mengetahui dampak akses keadilan bagi masyarakat yang didapat melalui perubahan UU tentang PTUN.

## D. Metode Penulisan

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan metode pendekatan undang-undang, metode pendekatan asas-asas hukum. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan meneliti perundangan terkait permasalahan serta mempelajari ratio legis dan dasar ontologis undang-undang, untuk mengetahui makna atau isi undang-undang secara filosofi, dan sosiologi.<sup>12</sup>

Penelitian secara yuridis normatif menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan konsep dan pendekatan perbandingan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari data primer yaitu peraturan perundangan-undangan yang relevan dan masih berlaku, kemudian akan dianalisa secara deskriptif analitis. Data yang diperoleh akan dianalisa secara kualitatif.<sup>13</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Teori

#### 1. Ruang Lingkup Peradilan Tata Usaha Negara

PTUN merupakan peradilan dalam lingkup hukum publik, yang mempunyai tugas dan wewenang

memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN, yaitu suatu sengketa yang timbul dalam bidang hukum TUN antara orang atau badan hukum perdata (anggota masyarakat) dengan Badan atau Pejabat TUN (pemerintah) baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya suatu

<sup>12</sup> Suteki, *Pentahapan Proses Penelitian dalam Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2018, hal. 172.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 173.

Keputusan TUN (*beschikking*), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>14</sup>

Hal tersebut sesuai pengaturan dalam Pasal 50 UU tentang PTUN jo. Pasal 1 angka 4 UU tentang PTUN. Hadirnya PTUN juga sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan salah satu konsekuensi negara hukum adalah memiliki peradilan yang independen dan bebas untuk memastikan adanya pengawasan terhadap pemerintah dalam bentuk mekanisme *check and balances*.<sup>15</sup>

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.<sup>16</sup> Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan menyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediaman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> PTUN Surabaya, *Tugas Pokok dan Fungsi*, sebagaimana dimuat dalam <https://www.ptun-surabaya.go.id/tugas-pokok-dan-fungsi/>, diakses tanggal 5 April 2025.

<sup>15</sup> M. Fadillah Putra, *Konstitusi dan Keadilan*, Jakarta: Kencana, 2016, hal. 9.

<sup>16</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: liberty, 2003, hal. 59.

<sup>17</sup> *Ibid.* hal. 53.

Lebih lanjut, Kompetensi absolut suatu badan pengadilan adalah kewenangan yang berkaitan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek atau materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa di PTUN adalah Keputusan TUN (*beschikking*) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN. Sedangkan perbuatan Badan/Pejabat TUN lainnya baik perbuatan materiil (*material daad*) maupun penerbitan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.<sup>18</sup>

Kompetensi absolut PTUN diatur dalam Pasal 1 angka 10 UU tentang PTUN, yang menyebutkan

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Wewenang PTUN tidaklah meliputi semua sengketa TUN, tetapi ada pengecualian-pengecualian atau ada beberapa sengketa TUN yang diselesaikan oleh Peradilan Umum, serta sengketa Tata Usaha dalam bidang Militer diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Militer. Wewenang PTUN untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan badan/ pejabat TUN. Hal ini sejalan dengan lahirnya

<sup>18</sup> *Ibid.* hal. 77.



Peradilan Tata Usaha Negara merupakan representasi dari rakyat dalam memperjuangkan hak-hak mereka dari potensi penyalahgunaan kekuasaan atau contoh kasus yang mungkin dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah.<sup>19</sup>

Meskipun PTUN berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN, akan tetapi PTUN tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN tertentu dalam hal keputusan yang dikeluarkan disengketakan dikeluarkan:

Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>20</sup>

## 2. Asas-Asas Peradilan Tata Usaha Negara

Ada dua perbedaan penting yang terdapat pada UU tentang PTUN dengan peradilan umum untuk perkara perdata, antara lain: a) pada Peradilan TUN, hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran material dan untuk undang-undang ini mengarah pada ajaran pembuktian bebas; b) Suatu gugatan TUN pada dasarnya tidak bersifat menunda pelaksanaan Keputusan TUN yang disengketakan.<sup>21</sup>

Ciri khas hukum acara TUN terlihat dari asas-asas khusus yang menjadi landasan operasional negara acara PTUN dan berbeda dengan beberapa peradilan lain, yaitu :

<sup>19</sup> Baharudin Lopa, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 1988, hal. 67.

<sup>20</sup> Ibid., hal. 93.

<sup>21</sup> Tjandra, W. Riawan, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Atmajaya, hal. 2.

*Pertama*, Asas Praduga *rechtmatic*, setiap tindakan penguasa dianggap sah berdasarkan hukum (*rechtmatic*) sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak dapat menunda pelaksanaan keputusan TUN yang digugat (Lihat Pasal 67 ayat (1) UU tentang PTUN). *Kedua*, Asas Pembuktian Bebas Hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian (surat/tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak, pengetahuan hakim), dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim.<sup>22</sup> (Pasal 107 jo. Pasal 100 UU tentang PTUN).

*Ketiga*, Asas Keaktifan Hakim (*dominus litis*), dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak yang tidak seimbang. Pihak Tergugat adalah Badan atau Pejabat TUN yang tentu menguasai betul peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan dan atau dasar dikeluarkan keputusan yang digugat, sedangkan pihak Penggugat adalah orang perorangan atau badan hukum perdata yang dalam posisi lemah, karena belum tentu mereka mengetahui betul peraturan perundang-undangan yang dijadikan sumber untuk dikeluarkannya keputusan yang digugat. (Penerapan asas ini terdapat dalam ketentuan Pasal 58, Pasal 63 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 80, dan Pasal 85 UU tentang PTUN). *Keempat*, Asas putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan mengikat (*erga omnes*), Sengketa TUN adalah sengketa di ranah hukum publik,

<sup>22</sup> Ibid., hal. 81.

yang tentu akibat hukum yang timbul dari putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, akan mengikat tidak hanya para pihak yang bersengketa namun berdasarkan asas putusan tersebut akan mengikat siapa saja.

Dari asas-asas tersebut terdapat beberapa ciri-ciri khusus PTUN, yaitu: a) Sifat atau karakter KTUN yang mengandung "*praesumptio iustae causa*", dimana KTUN selalu dianggap sah selama belum ada putusan pembatalan; b) Asas perlindungan terhadap kepentingan umum atau publik yang menonjol di samping perlindungan terhadap individu; c) Asas "*self respect*" atau "*self obedience*" dari aparat pemerintah terhadap putusan-putusan peradilan administrasi.<sup>23</sup>

## **B. pembahasan Permasalahan**

### **1. Arah Perubahan UU tentang PTUN yang diperlukan**

Kekuasaan kehakiman setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 mengalami perubahan yang penting terutama dengan adanya Mahkamah Konstitusi. Menurut Moh Koesnoe, kekuasaan kehakiman sebagai pilar utama dalam negara hukum, memiliki fungsi penegakan hukum dan penemuan hukum.<sup>24</sup> Fungsi penegakan hukum bahwa hukum yang berlaku di masyarakat dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa, sehingga hukum positif dapat melindungi warga negara. Fungsi penemuan hukum sebagai upaya untuk merumuskan hukum dari nilai-nilai yang ada di masyarakat sehingga masyarakat memperoleh keadilan serta penemuan hukum oleh

Hakim dapat menjadi sumber hukum. Kedua fungsi tersebut juga berlaku bagi PTUN sebagai badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman.

Perubahan UU tentang PTUN adalah penting, mengingat dinamika hukum, masyarakat yang cepat. Pembaharuan materi UU tentang PTUN yang bersifat dimensional, artinya melihat pada 3 (tiga) dimensi penting, yaitu dimensi pemeliharaan, pembaruan dan penciptaan yang memiliki peran dalam turut serta membentuk masyarakat sesuai dengan tujuan nasional.<sup>25</sup> Perubahan UU tentang PTUN dimulai dari sudut pandang bahwa PTUN adalah bagian dari sistem hukum penegakan hukum administrasi negara.

Sebagai sistem hukum maka pembahasan terdiri dari struktur, substansi serta budaya hukum. Pada saat Pemerintah akan membentuk PTUN, dilakukan studi banding ke Perancis, Belanda guna memperoleh gambaran mengenai kedudukan, sistem bekerja PTUN.<sup>26</sup> Perancis memperkenalkan sistem duality of jurisdiction yaitu pemisahan secara tegas antara peradilan administrasi dan peradilan umum. Peradilan umum atau ordinary courts berpuncak di Mahkamah Agung, peradilan administrasi berpuncak di *Counseil d'Etat* (Dewan Negara) yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Di Belanda dikenal 2 (dua) bentuk penyelesaian sengketa yaitu administrative review dan judicial review yang merupakan peradilan administrasi. Peradilan administrasi di Perancis dan

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal. 71.

<sup>25</sup> Ikbar Andi, *Dinamika Pergeseran Sistem Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Selaras, 2022, hal. 11.

<sup>26</sup> Nizar Naufal Khoiriyah, *Studi Analisis Tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*, Jurnal Syntax Admiration, Vol. 3 No. 6 Juni 2022, hal. 23.

Belanda tidak berpuncak di Mahkamah Agung, tetapi kepada Dewan Negara atau lembaga yang secara khusus dibentuk, sehingga prinsip *rechtsstaat* yang berkarakter administratif sangat kuat.<sup>27</sup> Menurut Umar Dani, struktur PTUN adalah kombinasi antara *unity of jurisdiction dan duality of jurisdiction*, yang berarti dari sisi fungsi dan struktur menjalankan fungsi yudisial murni secara struktur organisasi dengan berpuncak ke Mahkamah Agung, dan aspek penyelesaian sengketa lebih cenderung pada *duality of jurisdiction* karena melakukan pemisahan secara tegas antara peradilan umum serta menempatkan pemerintah di depan pengadilan.<sup>28</sup> Sesuai Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung berserta badan peradilan yang berada dibawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Istilah negara hukum sudah sejak lama ada dan berkembang mengikuti perkembangan jaman. *Rechtsstaat* adalah konsep negara hukum yang dikemukakan oleh F.J.Stahl dan muncul di Eropa, terdiri dari unsur-unsur melindungi dan mengakui hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, penyelenggaraan pemerintahan berdasar hukum, adanya peradilan administrasi. Di Amerika, A.V. Dicey mengembangkan *Rule of Law* yang mengandung unsur supremasi hukum, persamaan kedudukan di depan hukum bagi setiap orang, konstitusi bersumber dari hak asasi manusia. Kedua konsep negara hukum ini memberi pengaruh terhadap pembentukan sistem hukum di Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Notonagoro menetapkan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorn* artinya sebagai citahukum untuk membangun hukum positif, dan dipertegas oleh Hamid S. Attamini sehingga mulai dari penyusunan, penerapan hukum tidak lepas dari Pancasila.<sup>29</sup> Perkembangan sistem hukum Indonesia tidak lepas dari konsep negara hukum *rechtsstaat* dan *rule of law* dengan tetap berdasarkan Pancasila.

Konsep negara hukum Indonesia yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah gabungan unsur-unsur negara hukum konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* yang menjadi satu, sebagaimana dikemukakan oleh Moh.Mahfud MD, yang menyebutkan konsep Prismatik.<sup>30</sup>

Hal ini juga ditunjukkan dalam hal struktur PTUN, yang menggabungkan *unity of jurisdiction* dari konsep *rule of law* dan *duality of jurisdiction* dari konsep *rechtsstaat*. Penggabungan antara dua konsep ini menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman sebagai pilar penting dalam negara hukum, juga menggunakan konsep Prismatik dengan tujuan agar lebih dapat mengikuti dinamika hukum dan masyarakat. Sejalan dengan dinamika yang terjadi, pemisahan antara *rechtsstaat* dan *rule of law* secara tegas, mungkin perlu dipertimbangkan. Antara masing-masing konsep negara hukum memiliki kelebihan dan kekurangan yang dapat digunakan untuk lebih memaksimalkan tercapainya tujuan negara hukum masing-masing negara.

<sup>27</sup> Ichsan Muhajir, *Pertimbangan Hukum Hakim Dalam Penetapan Dismissal Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Yang Berasal Dari Badan Peradilan*, Law Reform, Volume 15, Nomor 2, Tahun 2019, hal. 86.

<sup>28</sup> Umar Dani, *Konsep Dasar Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2022, hal. 19.

<sup>29</sup> Arie Purnomosidi Teguh Prasetyo, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, Bandung: Nusa Media, 2014, hal., 40.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 59.

Sesuai dengan Pancasila sebagai landasan ideologi, maka penggabungan kedua konsep tersebut tetap harus berdasarkan Pancasila.

Pancasila sebagai ideologi bangsa bersumber dari nilai-nilai luhur bangsa yang di wujudkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk juga sistem hukum. Pancasila menjadi dasar dalam membangun negara hukum yang sesuai dengan tujuan negara sehingga lebih dapat diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat.<sup>31</sup> Pembangunan hukum Nasional termasuk perubahan UU tentang PTUN tetap berdasar pada Pancasila sebagai norma fundamental dalam pembentukan peraturan perundangan.

Selain konsep negara hukum, Indonesia juga menggunakan konsep negara kesejahteraan yang menghendaki peran negara dalam memberi kesejahteraan melalui pengaturan atau kebijakan oleh Pemerintah, serta Negara dituntut berperan aktif dalam kehidupan masyarakat. Sejalan dengan konsep negara kesejahteraan, negara memiliki peran penting untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk dapat melaksanakan fungsi tersebut, perlu dijaga keseimbangan hubungan, kepentingan antara negara, warga negara sehingga tercapai tujuan negara. Tujuan dibentuknya PTUN adalah untuk menjaga keserasian, keharmonisan hubungan negara dengan warga negara agar dapat mencapai tujuan negara dengan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang mungkin timbul.

<sup>31</sup> Subhan Amin, *Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Hukum Terhadap Masyarakat*, Jurnal El-Afkar Vol. 8, No. 1, 2019, hal. 5.

Secara struktural, kedudukan PTUN sudah sesuai dengan tata urutan lembaga peradilan. Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman tertinggi dengan lembaga peradilan yang berada di bawahnya. Secara hirarki organisatoris, lembaga peradilan berpuncak di Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi.

Secara substansi, beberapa pengaturan UU tentang PTUN mengadopsi dari Belanda antara lain tentang obyek sengketa TUN, pengaturan tenggang waktu, alasan gugatan, ganti rugi dan lain-lain. Adopsi tersebut dapat dimaklumi sebagai upaya untuk membentuk perundangan baru di bidang penegakan hukum administrasi negara, karena keterbatasan sarana dan prasarana saat pertama kali pembentukan.<sup>32</sup> Pada saat UU tentang PTUN berlaku, pengaturan substansi sudah sesuai dengan keadaan masyarakat, hukum saat itu. Politik hukum PTUN sebagaimana tersurat dalam UU tentang PTUN adalah tidak semata-mata memberi perlindungan hak perseorangan, tetapi juga melindungi hak masyarakat.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU tentang PTUN, ada perubahan penting terkait dengan proses persidangan. Perubahan terhadap isi Pasal 2 mengenai jenis keputusan yang tidak termasuk pengertian Keputusan TUN menurut undang-undang, perubahan syarat materiil pengajuan gugatan yaitu Pasal 53 ayat 2 bahwa keputusan TUN yang digugat bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan bertentangan dengan AUPB,

<sup>32</sup> Priyatmanto Abdoellah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016, hal. 24.

perubahan Pasal 116 UU tentang PTUN, mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Perubahan pasal yang lain lebih banyak tentang pengawasan umum, pembinaan, syarat sebagai calon Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara serta pengangkatan dan pemberhentian, syarat menjadi Panitera dan Wakil Panitera, dan penambahan Pasal mengenai Juru Sita.

Pasal 53 ayat 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU tentang PTUN, merubah alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagai berikut bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dibandingkan dengan isi Pasal 53 ayat 2 UU tentang PTUN yang menyebutkan bahwa alasan -alasan yang dapat digunakan sebagai dasar gugatan adalah bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan yang merupakan obyek gugatan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau pengambilan keputusan tersebut. Perubahan isi pasal diharapkan agar alasan gugatan lebih jelas dan pemerintah melaksanakan AUPB dengan baik.

Perubahan Pasal 116 UU tentang PTUN mengenai pelaksanaan keputusan

Pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, tidak lagi menggunakan sistem hirarki sebagaimana diatur dalam Pasal 116 UU tentang PTUN, apabila Tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan PTUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka kepada Tergugat dapat dikenakan uang paksa, sanksi administratif dan pengumuman di media cetak.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU tentang PTUN mengatur bahwa di lingkungan peradilan tata usaha negara dapat dibentuk peradilan khusus yang diatur dengan undang-undang dan dapat diangkat Hakim Ad hoc untuk memeriksa, mengadil dan memutus perkara yang membutuhkan keahlian dalam bidang tertentu dan untuk jangka waktu tertentu.

Perubahan isi Pasal 116 UU tentang PTUN berusaha untuk memberi kepastian bahwa tidak memerlukan waktu lama bagi Penggugat untuk menerima pelaksanaan putusan Pengadilan, yaitu dengan menghapuskan sistem hierarki, dan mengenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif, dapat diumumkan di media massa cetak setempat sejak Tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Ketua Pengadilan harus mengajukan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat melaksanakan putusan pengadilan dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Pengajuan langsung kepada Presiden adalah tepat karena



Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi serta tidak perlu pengajuan berjenjang yang jelas memerlukan waktu lama. Adapun pengajuan kepada lembaga perwakilan rakyat sebagai lembaga pengawasan juga dapat dipahami. Perubahan Pasal 116 UU tentang PTUN diharapkan dapat memberi keadilan, kepastian hukum bagi Penggugat.

Secara historis, pembentukan UU tentang PTUN beserta sejumlah perubahannya, sesuai dengan politik hukum Pemerintah serta keadaan masyarakat. Kompetensi absolut PTUN sudah sesuai dengan perkembangan masyarakat, pada saat perundangan disahkan. Adanya pembatasan kewenangan absolut PTUN, bahwa pelaksanaan perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan hukum Pemerintah mengalami fragmentasi-struktural, karena dalam sengketa tertentu menimbulkan persinggungan kompetensi absolut dengan Peradilan Umum.<sup>33</sup> Keterbatasan kompetensi absolut PTUN sebenarnya mempersempit akses keadilan bagi masyarakat.

Dalam perubahan UU tentang PTUN, substansi hukum mengalami perubahan dan perkembangan yang dapat dibagi dalam 2 kelompok, yaitu kelompok pertama terkait dengan proses hukum acara dan kelompok kedua tidak terkait dengan proses hukum acara. Namun demikian, kedua kelompok ini saling melengkapi karena merupakan satu kesatuan sistem PTUN.

<sup>33</sup> Enrico Parulian Simanjuntak, *Beberapa Anotasi Terhadap Pergeseran Kompetensi Absolut Peradilan Umum Kepada Peradilan Administrasi Pascapengesahan UU No 30 Tahun 2014*, Bekasi: Gramata Publishing, 2018, hal. 562.

UU tentang AP sebagai hukum materiil mengenai administrasi pemerintahan, membawa banyak perubahan dalam praktek PTUN, sehingga adanya asas hukum *lex posteriori derogat lex priori*, maka peraturan hukum yang baru menggantikan peraturan sebelumnya yang mengatur materi yang sama.<sup>34</sup> Salah satu perubahan penting adalah perluasan kompetensi absolut PTUN berhubungan erat dengan obyek sengketa. Perluasan kompetensi absolut PTUN dalam UU tentang AP terdapat pada Pasal 21, 53, 75 UU tentang AP yang secara tegas menyebut bahwa terhadap permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, permohonan fiktif positif, pemeriksaan gugatan yang sebelumnya sudah melalui upaya administratif dapat diajukan ke PTUN. Bentuk perluasan kompetensi absolut yang lain, terdapat di Pasal 87 UU tentang AP, karena formulasi pasal yang berbeda dengan Pasal 1 angka 9 UU tentang PTUN.

Adapun terkait perluasan kompetensi absolut, Pasal 87 UU tentang AP tidak menyebutkan jenis sengketa atau permohonan yang dapat diajukan ke PTUN. Akan tetapi, formulasi pasal yang berbeda dengan formulasi pasal dalam Pasal 1 angka 9 UU tentang PTUN dan hal ini membawa konsekuensi terhadap perluasan kompetensi absolut PTUN. Untuk itu perlu ada sinkronisasi antara keduanya. Hal ini bisa dimulai dengan formulasi pasal keputusan TUN yang dapat digugat berdasar Pasal 1 angka 9 UU tentang PTUN adalah konkrit, individual, final, menimbulkan akibat

<sup>34</sup> I Gede Aris Eka Pramana, I Made Arjaya, and Ida Ayu Putu Widiati, *Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Titik Singgung Antara Peradilan Tata Usaha Negara Dan Peradilan Umum Dalam Sengketa Pertanahan*, Jurnal Analogi Hukum Vol.2, No. 1, 2020, hal. 27.

akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Berdasar Pasal 87 UU tentang AP, formulasi pasal mengalami perluasan makna menjadi penetapan tertulis mencakup tindakan faktual, bersifat final dalam arti luas, keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau berlaku bagi warga masyarakat, keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif, berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan Baik (AUPB), keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat. Formulasi pasal 87 UU tentang AP yang jauh berbeda dengan formulasi Pasal 1 angka 9 UU tentang PTUN, sehingga diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma). Adapun Perma tersebut adalah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Lebih lanjut, terkait dengan perluasan kompetensi absolut PTUN juga menerima permohonan yaitu permohonan fiktif positif dan permohonan pemeriksaan unsur penyalahgunaan wewenang. Pasal 175 UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menghapus Pasal 53 UU tentang AP, kemudian dipertegas oleh Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tanggal 28 Desember 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan yang menyebutkan bahwa permohonan fiktif positif tidak lagi menjadi kewenangan PTUN.

Kompetensi absolut PTUN untuk memeriksa permohonan penyalahgunaan wewenang memiliki titik singgung dengan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Dikemukakan oleh Enrico Simanjuntak, bahwa kewenangan PTUN berdasar Pasal 21 UU tentang AP, untuk menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang menyangkut keuangan negara, aspek pengujian ini sangat terbatas apabila dibandingkan dengan luasnya ruang lingkup penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara, hal senada diungkapkan oleh Sudarsono bahwa pengujian wewenang harus didahulukan melalui PTUN, baru setelah itu dilakukan pemeriksaan oleh Pengadilan tindak pidana korupsi (Tipikor).<sup>35</sup> Masih ada perdebatan, tantangan mengenai kompetensi pengadilan terkait dengan penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara, antara PTUN dan Pengadilan Tipikor, untuk mengurangi hal tersebut perlu dilakukan langkah-langkah harmonisasi pengertian kerugian keuangan negara, harmonisasi ketentuan pengembalian keuangan negara, harmonisasi kebijakan legislasi vertikal dan horisontal. Terkait dengan penegakan hukum, masalah disharmonisasi perundang-undangan seringkali muncul dalam pelbagai bidang sektoral, hal tersebut dapat memperlambat penegakan hukum dan juga dapat menjadi faktor yang menghambat akses keadilan.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Enrico Parulian Simanjuntak, *Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Dan Peradilan Vol.7, No. 2, 2018, hal. 237.

<sup>36</sup> Enrico Simanjuntak, *Urgensi Harmonisasi Di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)*, Jurnal Hukum Peratun Vol. 1, No. 1, 2018, hal. 33.

Sebelum UU tentang AP disahkan, semua gugatan terkait perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah akan diperiksa, diputus oleh Peradilan Umum. UU tentang AP membawa pergeseran paradigma mengenai kewenangan mengadili perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah, dengan mencantumkan di Pasal 87 UU tentang AP mengenai perluasan makna keputusan tata usaha negara yang dapat digugat bahwa penetapan tertulis mencakup tindakan faktual. Muhammad Adiguna Bimasakti menerapkan pendekatan ekstensif yaitu memperluas cakupan isi Pasal 87 huruf a UU tentang AP bahwa tindakan faktual oleh pemerintah yang melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat, masuk ke dalam kompetensi absolut PTUN, sebagai perluasan makna dari penetapan tertulis.<sup>37</sup> Dalam ide perubahan UU tentang PTUN, pengaturan mengenai pedoman berperkara, hukum acara yang akan digunakan, diharapkan diatur dalam satu perundang-undangan.

Selain UU tentang AP, perluasan kompetensi PTUN juga ada di beberapa perundangan yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua

Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati Menjadi Undang-undang, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Namun demikian, hukum acara yang mengatur proses di PTUN belum ada, sehingga diatur dalam Perma. Untuk perluasan kompetensi absolut PTUN yang timbul dari perundangan sektoral, pedoman beracara di PTUN tetap dapat diatur dalam Perma karena memiliki karakteristik tertentu. Pengaturan hukum acara oleh Perma ditujukan untuk memperlancar proses penegakan hukum administrasi negara, memberi akses keadilan masyarakat.

Budaya hukum masyarakat untuk melindungi hak warga negara mengalami peningkatan, hal tersebut dapat dilihat dari jumlah perkara yang masuk di PTUN. Sesuai Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang dimulai tahun 2006, untuk kepentingan penulisan artikel ilmiah ini, digunakan interval 4 tahun, mulai tahun 2006, 2010 dan 2014. Setelah tahun 2014, data ditampilkan setiap tahun, sampai dengan tahun 2021. Adapun alasan data ditampilkan setiap tahun mulai tahun 2014, karena ada beberapa perkembangan hukum yang berpengaruh terhadap jumlah perkara yang masuk ke PTUN.<sup>38</sup>

Jumlah perkara di interval pertama yaitu tahun 2006 -2010 adalah 1203, kemudian meningkat di interval kedua yaitu tahun 2010 -2014. Penambahan jumlah perkara dapat disebabkan karena meningkatnya

<sup>37</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti, *Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit Di Indonesia Sebagai Sengketa Administrasi*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 50, No. 1, 2020, hal. 230.

<sup>38</sup> Diolah dari Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang dimulai tahun 2006, 2010, 2014, 2021.

kesadaran hukum masyarakat untuk memperoleh perlindungan terhadap hak sipil warga negara. Pada tahun 2014 hingga tahun 2021, penambahan jumlah perkara dapat disebabkan karena pengesahan UU tentang AP yang memberi kompetensi yang luas kepada PTUN serta memperluas akses keadilan masyarakat. Jumlah perkara yang masuk mengalami penurunan di tahun 2017 dibandingkan dengan tahun 2016. Tahun 2017-2018, 2018-2019 terjadi penambahan jumlah perkara, kemudian tahun 2019–2020 ada penurunan jumlah perkara. Tahun 2020–2021 terjadi lagi penambahan jumlah perkara. Penghapusan permohonan fiktif positif dalam Pasal 175 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, tidak menunjukkan pengaruh yang cukup besar dalam jumlah perkara yang masuk di PTUN. Dilihat dalam jangka waktu mulai tahun 2006 – 2016 jumlah perkara yang masuk ke PTUN dapat dikatakan meningkat, dan terus meningkat hingga tahun 2021.<sup>39</sup>

Dinamika jumlah perkara yang masuk ke PTUN dipengaruhi oleh faktor budaya hukum masyarakat dan munculnya peraturan baru. Meningkatnya kesadaran hukum masyarakat ditunjukkan dengan meningkatnya jumlah perkara yang masuk setiap tahun ke PTUN. Masyarakat semakin menyadari bahwa memiliki hak untuk menggugat Pemerintah sebagai akibat timbulnya keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individu, final dan bersifat tertulis.

Adanya UU tentang AP yang memperluas kompetensi PTUN, memperluas arti keputusan tertulis menunjukkan bahwa kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh perlindungan hak sipil warga negara serta akses keadilan, meningkat dibandingkan pada saat sebelum UU tentang AP disahkan.

## **2. Dampak Akses Keadilan Bagi Masyarakat yang Didapat Melalui Perubahan UU tentang PTUN**

Pasal 144C dan Pasal 144D UU tentang PTUN mengatur mengenai hak setiap orang yang berperkara untuk memperoleh bantuan hukum. Pengaturan tersebut merupakan pengaturan baru karena dalam UU tentang PTUN yang terdahulu, hal tersebut belum diatur.

Hak setiap orang untuk memperoleh bantuan hukum merupakan bentuk perwujudan akses keadilan sebagai hak asasi manusia. Warga negara berhak untuk memperoleh akses keadilan yang seluas-luasnya dengan tetap memperhatikan pembatasan seperlunya oleh perundangan. Namun demikian, pembatasan karakteristik keputusan TUN yang dapat diajukan sebagai obyek gugatan dapat mempersempit akses keadilan.

Aristoteles membagi keadilan menjadi dua yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang karena terkait dengan hak, kewajiban bagi warga negara secara proporsional. Keadilan korektif berhubungan dengan persamaan hak yang diterima oleh setiap orang,

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

dan diawasi oleh Hakim yang melalui putusannya untuk mengembalikan milik korban atau melalui pemberian ganti rugi.<sup>40</sup> Keadilan distributif lebih ditujukan hubungan antara warga negara dengan negara karena terkait dengan hak warga negara. Gugatan di PTUN untuk mendapatkan keadilan distributif, karena merupakan sengketa yang timbul antara warga negara dengan Pemerintah.

Sejalan dengan perkembangan hukum dan masyarakat, perkembangan jenis gugatan juga meluas mulai digunakan model gugatan *citizen lawsuit* (CLS). Model gugatan CLS banyak digunakan di negara dengan sistem hukum Common Law. Ide dasar untuk menggunakan model gugatan CLS karena pertama, untuk memperluas akses keadilan bagi masyarakat. Artinya tidak terbatas dengan model gugatan yang sudah ada selama ini. Kedua, memperkenalkan model gugatan CLS selain model gugatan yang ada selama ini, juga model class action. Model gugatan CLS pernah digunakan dalam perkara perdata, namun untuk sengketa tata usaha negara, model gugatan CLS perlu dikembangkan.

CLS adalah model gugatan yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengajukan gugatan terkait kepentingan umum, termasuk lingkungan hidup, kepada Pemerintah untuk mengembalikan kerugian yang timbul dan merugikan masyarakat, serta penegakan hukum yang diterapkan. Di Indonesia pernah ada model gugatan CLS di bidang hukum perdata nomor 28/ Pdt.G/2003/ PN. Jkt. Pst mengenai gugatan pekerja migran kepada Pemerintah.

<sup>40</sup> Subhan Amin, *Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Hukum Terhadap Masyarakat*, Bengkulu: El-Afkar, 2019, hal. 5.

Inti gugatan adalah Pemerintah dianggap lalai oleh Penggugat dalam memberi perlindungan hukum kepada tenaga kerja migran yang di deportasi dari Malaysia.

Menurut Susanti Adi Nugroho, untuk mengajukan gugatan CLS setidaknya harus berdasar pada 2 hal penting yaitu pertama, Tergugat adalah Pemerintah, kedua mengenai perbuatan yang didalilkan oleh Penggugat adalah kelalaian oleh Pemerintah dalam hal memenuhi hak warga negara. Selain kedua hal tersebut, Hermawanto menambahkan, perlu ada notifikasi dari Penggugat yang dikirim kepada Tergugat mengenai tujuan dan maksud diajukan CLS.<sup>41</sup> Model gugatan CLS perlu dikaji dan dikembangkan dalam sistem PTUN, dengan mempertimbangkan hak sipil warga negara guna memperoleh keadilan. Tujuan PTUN yang juga memberi perlindungan hak-hak masyarakat adalah dasar yang tepat untuk mengembangkan model gugatan CLS.

Saat ini dunia tidak lepas dari perkembangan teknologi informasi yang sudah menguasai hidup manusia, setiap aspek kehidupan mulai dari kesehatan, politik, sosial tidak lepas dari pemanfaatan teknologi informasi. Dunia peradilan juga mengikuti perkembangan tersebut, yang saat ini dikenal adalah e-court. Keberadaan e-court di Indonesia bertujuan untuk mempermudah akses keadilan bagi masyarakat, terutama masyarakat yang mengalami kesulitan akses ke pengadilan, karena lokasi yang jauh.

<sup>41</sup> Bagus Oktavian Abrianto et al., *Citizen Lawsuit as a Legal Effort on Government Eco-Unfriendly Action*, Review of International Geographical Education Online Vol. 11, No. 4, 2021, hal. 69.



Pengaturan pelaksanaan e-court di atur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Di Pengadilan Secara Elektronik. *E-court* terdiri dari *e-filing*, *e-payment*, *e-summon*, *e-litigation* yang merupakan proses dari awal hingga pembacaan putusan akhir. Adanya *e-court* diharapkan dapat mewujudkan pengadilan yang modern, transparan dan unggul menuju sistem peradilan modern. Untuk mendukung budaya hukum *e-court* diperlukan usaha dari seluruh pemangku kepentingan agar dapat tercapai tujuan yaitu mempermudah akses keadilan bagi warga negara.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Bahwa Peraturan Perundang-undangan mengenai PTUN yang ada saat ini, dapat mengikuti perkembangan yang terjadi di masyarakat. Perluasan kompetensi absolut PTUN setelah ada UU tentang AP, diikuti dengan penerbitan Perma yang bertujuan memberi pedoman berperkara bagi pihak pencari keadilan dan Hakim, serta memberi kepastian hukum dalam hal penegakan hukum administrasi negara. Perluasan kompetensi absolut PTUN telah memberi akses keadilan yang lebih banyak. Akses keadilan yang ada dapat lebih diperluas dengan memberi pengaturan tentang mekanisme gugatan *citizen lawsuit*, sehingga masyarakat dapat memilih melakukan upaya penegakan dan perlindungan hak sebagai warga negara.

2. Ada keterkaitan antara perlunya perubahan UU tentang PTUN dengan akses keadilan, bahwa perubahan diharapkan dapat memberi lebih banyak ruang, pilihan bagi masyarakat untuk memperoleh keadilan dan pemenuhan hak warga negara. Perubahan UU tentang PTUN perlu dilakukan untuk sinkronisasi dengan perundangan lain yang memberi perluasan kompetensi absolut.

#### B. Saran

Penggantian UU tentang PTUN sangat penting untuk memperkuat fungsi lembaga PTUN dalam menjalankan perannya ke depan.

### Daftar Pusaka

#### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

## Buku

- Abdoellah, Priyatmanto. *Revitalisasi Kewenangan PTUN Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.
- Andi, Ikbar. *Dinamika Pergeseran Sistem Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta, 2022.
- Dani, Umar. *Konsep Dasar Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia.* In *Konsep Dasar Dan Prinsip-Prinsip Peradilan Tata Usaha Negara*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2022.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*. Malang: Intrans Selaras, 2016.
- Simanjuntak, Enrico Parulian. *Beberapa Anotasi Terhadap Pergeseran Kompetensi Absolut Peradilan Umum Kepada Peradilan Administrasi Pascapengesahan UU No 30 Tahun 2014*. Bekasi: Gramata Publishing, 2018.
- Suteki. *Pentahapan Proses Penelitian*. In *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2018.
- Prasetyo, Teguh, Arie Purnomosidi. *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila In Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, 40–48. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Akbar, Muhammad. *Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*. Jurnal Al-Adl 10, No. 1, 2017.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit Di Indonesia Sebagai Sengketa Administrasi*. Jurnal Hukum & Pembangunan 50, No. 1, 2020.
- Khoiriyah, Nizar Naufal. *Studi Analisis Tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*, Jurnal Syntax Admiration. Vol. 3 No. 6 Juni 2022.
- Murtiningsih. *Eksistensi PTUN Sebagai Wujud Perlindungan Hukum Kepada Warga Negara Dari Sikap Tindak Administrasi Negara*. Jurnal Yustitia, Vol.3 No. 23, 2021.
- Muhajir, Ichsan. *Pertimbangan Hukum Hakim Dalam Penetapan Dismissal Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Yang Berasal Dari Badan Peradilan*. Law Reform, Volume 15, Nomor 2, Tahun 2019.
- Pamungkas, Yogo. *Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Acta Diurnal 3, 2020.
- Pramana, I Gede Aris Eka, I Made Arjaya, and Ida Ayu Putu Widiati. *Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Titik Singgung Antara Peradilan Tata Usaha Negara Dan Peradilan Umum Dalam Sengketa Pertanahan*. Jurnal Analogi Hukum 2, no. 1, 2020.
- Ridwan, Heryansyah, dan Kus Pratiwi. *Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 25, no. 1. 2018.

## Jurnal

- Abrianto, Bagus Oktafian, Xavier Nugraha, Sri Winarsi, and Patricia Inge Felany. *Citizen Lawsuit as a Legal Effort on Government Eco-Unfriendly Action*. Review of International Geographical Education Online 11, no. 4 2021.

- Santiadi, Kukuh. *Expanding Access To Justice Through E-Court In Indonesia*. Prophetic Law 1, no. December, 2019.
- Simanjuntak, Enrico. *Urgensi Harmonisasi Di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan Mk No. 25/PUU-XIV/2016) Criminal And Administrative Law : An Urgent Necessity Of Harmonization In Eradicating Maladministration Assoc.* Jurnal Hukum PTUN 1, No. 1, 2018.
- Subhan, Amin. *Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Hukum Terhadap Masyarakat*. El-Afkar 8, No. 1, 2019.
- Sustowo, Fransisca Romana Harjiyatni dan. *Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 24, No. 4, 2017.
- Syuhada, Oton. *Karakteristik Negara Hukum Pancasila Yang Membahagiakan Rakyatnya*. Presumption of Law 3, No. 1 April, 2021.
- Yodi Martono Wahyunadi. *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks UndangUndang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Hukum Dan Peradilan 5, No. 1, 2016.
- Yonas Bo'a, Fais. *Pancasila Sebagai Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional Pancasila as the Source of Law in the National Legal System*. Jurnal Konstitusi 15, No. 1, 2018.

## Laman

- PTUN Surabaya. Tugas Pokok dan Fungsi, sebagaimana dimuat dalam <https://www.ptun-surabaya.go.id/tugas-pokok-dan-fungsi/>, diakses tanggal 5 April 2025.





## **Analisis Yuridis Pemenuhan dan Perlindungan Hak Orang Lanjut Usia**

*(Juridical Analysis of Fulfillment and Protection of the Rights of Elderly People)*

**Dyah Pitaloka**

Penata Kependudukan dan Keluarga Berencana Ahli Muda Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional

Korespondensi: dyahptlk@yahoo.co.id

### **Abstrak**

Indonesia saat ini sedang mengalami bonus demografi, populasi penduduk kita akan mengalami penuaan dimana usia produktif jumlahnya akan menurun pada 2035-2040 dan penduduk lansia akan membesar jumlahnya. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah bentuk kesejahteraan lansia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan hal-hal apa saja yang perlu diatur dalam perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lansia (UU tentang Kesejahteraan Lansia) dalam rangka merespon berbagai isu strategis tentang kesejahteraan lanjut usia (lansia). Tulisan ini disusun dengan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Menurut penulis, bentuk kesejahteraan Lansia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan diantaranya dalam bentuk undang-undang dan peraturan teknis. Terdapat dua alasan perlunya dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Kesejahteraan Lansia yaitu pertama, dari sisi teknis penyusunan perundang-undangan dan kedua, substansi yaitu penyesuaian mengenai batasan lanjut usia, perlindungan bagi lanjut usia mencakup terpenuhinya hak-hak lansia pada semua aspek kehidupan, baik materiil maupun moril, dan perubahan Undang-Undang tentang Lansia harus menggunakan pendekatan hak (rightbased approach).

**Kata Kunci:** lanjut usia, hak, kesejahteraan.

### **Abstract**

Indonesia is currently experiencing a demographic bonus, our population will experience aging where the number of productive age will decrease in 2035-2040 and the elderly population will increase in number. The problem in this paper is what forms of elderly welfare are regulated in statutory regulations and what things need to be regulated in changes to the Law Number 13 of 1998 concerning the Welfare of the Elderly in order to respond to various strategic issues regarding elderly welfare. This article was prepared using a normative juridical approach research method using a statutory regulation approach. According to the author forms of elderly welfare regulated in statutory regulations include laws and technical regulations. There are two reasons for the need to make changes to the Law on the Elderly, namely first, from the technical side of drafting the legislation and second, the substance, namely adjustments to the boundaries of the elderly, protection for the elderly includes the fulfillment of the rights of the elderly in all aspects of life, both material and material. and morals, and changes to the Law on the Elderly must use a rights approach.

**Keywords:** regional head election; indirect election; direct election



## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Indikator keberhasilan pembangunan nasional diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia yang terdiri atas tiga ukuran (1) ekonomi yang diukur dengan pendapatan perkapita, (2) pendidikan yang diukur dengan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah, serta (3) kesehatan yang diukur dengan angka harapan hidup.<sup>1</sup> Hal ini mengandung pengertian bahwa semakin sejahtera suatu negara semakin meningkatkan usia harapan hidup penduduk. Kondisi ini akan menyebabkan jumlah penduduk lanjut usia terus meningkat dari tahun ke tahun. Berbagai negara, termasuk Indonesia mulai fokus memperhatikan kehidupan para lansia.<sup>2</sup>

Menurut Organisasi Kesehatan Dunia/*World Health Organization* (WHO) batasan lanjut usia dibagi menjadi 4 (empat) golongan, yaitu: (1) usia pertengahan 45-59 tahun; (2) lanjut usia 60-70 tahun; (3) lanjut usia tua 70-90 tahun; dan (4) lansia sangat tua diatas 90 tahun.<sup>3</sup> Sedangkan batas lansia dalam UU tentang Kesejahteraan Lansia adalah yang telah mencapai usia diatas 60 tahun. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) mendefinisikan batasan penduduk lansia perlu dipertimbangkan dari tiga aspek, yaitu aspek biologis, aspek ekonomi, dan aspek sosial.

Secara ekonomi, penduduk lansia lebih dipandang menjadi beban daripada sebagai sumber daya,<sup>4</sup> karena dianggap termasuk usia tidak produktif. Masih banyak pemikiran yang beranggapan bahwa kehidupan masa tua tidak lagi memberikan manfaat dan mendapat stigma negatif sebagai beban keluarga dan masyarakat.

Indonesia saat ini sedang mengalami bonus demografi, artinya jumlah usia produktif lebih banyak dibandingkan dengan usia lansia dan anak-anak. Namun, populasi penduduk akan mengalami penuaan dimana usia produktif jumlahnya akan menurun pada 2035-2040 dan penduduk lansia akan membesar jumlahnya. Saat ini, jumlah lansia sekitar 25 juta orang dan diproyeksikan pada tahun 2050 jumlah lansia akan mencapai 80 juta orang. Indonesia saat ini sedang memasuki *fase ageing population*, yaitu proporsi penduduk lansia semakin meningkat. Berdasarkan Sensus Penduduk Indonesia pada 2023, hampir 12 persen atau sekitar 29 juta penduduk Indonesia masuk kategori lansia.<sup>5</sup>

Perhatian negara terhadap kehidupan para lansia Indonesia diatur dalam Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan

<sup>1</sup> Aulia Mutiah dan Masrudi Muchtar, Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Lanjut Usia (Lansia) Di Provinsi Kalimantan Selatan, JKP: Jurnal Kebijakan Pembangunan, Volume 17 No. 2, Desember 2022, hal.200.

<sup>2</sup> Era Widia Sari, Faktor-faktor yang Berhubungan dengan Terjadinya Kecemasan pada Lansia di Panti Sosial Tresna Werdha 'Budi Sejahtera' Provinsi Kalimantan Selatan Banjarbaru, 2 Trik: Jurnal Kesehatan, Volume 9 Nomor. 4, November 2019, hal. 312.

<sup>3</sup> Eka Afrina dkk, Kondisi Kesejahteraan Lansia dan Perlindungan Sosial Lansia di Indonesia, Jakarta: Penerbit Perkumpulan PRAKARSA, 2020, hal. 18.

<sup>4</sup> Deyana Firdhausya Nurazmimar, Implementasi Perlindungan Hukum Dalam Pemberian Pelayanan Sosial Lansia Terlantar Berdasarkan Undang-Undang Kesejahteraan Lansia Di Balai Rehabilitasi Sosial Lansia Budhi Dharma Bekasi, Jurnal UNS: Private Law, Volume 11 Nomor. 1, Januari-Juni 2023, hal. 36.

<sup>5</sup> Kemenkes, Indonesia Siapkan Lansia Aktif dan Produktif, dimuat dalam <https://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/rilis-media/20240712/2145995/indonesia-siapkan-lansia-aktif-dan-produktif/>, diakses tanggal 7 Oktober 2024.

dan keadilan. Selanjutnya pada tahun 1998, perhatian ini diperkuat dengan diterbitkannya dengan diterbitkannya UU tentang Kesejahteraan Lansia yang bertujuan untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian dan kesejahteraannya, terpeliharanya sistem nilai budaya dan kekerabatan bangsa Indonesia serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa.<sup>6</sup>

Selain UU tentang Kesejahteraan Lansia, ada beberapa instrumen hukum lain dalam upaya mensejahterakan lansia diantaranya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU tentang SJSN) yang memberikan kerangka hukum untuk pemberian perlindungan sosial di Indonesia. Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan harga diri menuju terciptanya masyarakat Indonesia yang aman, adil, dan makmur. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (UU tentang Kesejahteraan Sosial) juga memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi lansia. Menurut Undang-Undang ini perlindungan sosial diartikan sebagai semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.

<sup>6</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.

## **B. Permasalahan**

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

1. Bagaimanakah bentuk kesejahteraan lansia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan?
2. Hal-hal apa saja yang perlu diatur dalam perubahan UU tentang Kesejahteraan Lansia dalam rangka merespon berbagai isu strategis tentang kesejahteraan lansia?

## **C. Tujuan**

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Bentuk kesejahteraan lansia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Hal-hal yang perlu diatur dalam perubahan UU tentang Kesejahteraan Lansia dalam rangka merespon berbagai isu strategis tentang kesejahteraan lansia.

## **D. Metode Penulisan**

Tulisan ini disusun dengan metode 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 kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan kelanjutusiaan dan mengkaji naskah pendukung dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait.<sup>7</sup> dengan kelanjutusiaan dan mengkaji naskah pendukung dari berbagai peraturan.

<sup>7</sup> H. Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke 8, 2016, hal.105.

dan pendekatan konseptual (conceptual approach).<sup>8</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 Konseptual**

#### **1. Pengertian Lansia**

Lanjut usia atau yang lebih sering disebut dengan orang lanjut usia merupakan fase terakhir kehidupan yang dilakukan oleh manusia. Menurut Pasal 1 angka 2 UU tentang Kesejahteraan Lansia, lanjut usia adalah seseorang yang telah mencapai usia (60) enam puluh tahun ke atas. Pada tahap ini, orang tersebut akan mengalami penurunan fungsi fisik dan mental. Hal ini diikuti oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya di bidang ilmu kesehatan, manajemen penyakit, dan pelayanan kesehatan. Konsekuensi dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya ilmu Kesehatan adalah peningkatan harapan hidup. Menurut sensus yang dilakukan, angka harapan hidup di Indonesia adalah 71 tahun.<sup>9</sup>

Lansia merupakan tahap akhir dari proses penuaan. Proses penuaan dialami oleh semua orang. Usia lanjut merupakan fase terakhir dari kehidupan manusia dimana seseorang secara bertahap mengalami penurunan fisik, mental dan sosial, sehingga tidak dapat lagi melakukan tugas sehari-hari (fase kemunduran).

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta: Prenamedia Group, 2015, hal. 137.

<sup>9</sup> Kristika Camelia, Krisnani Hetty, Hasanah Dessy, dkk, Dukungan Sosial Keluarga Dalam Memenuhi Kebutuhan Sosial Lansia di Panti, Focus: Jurnal Pekerjaan Sosial, Volume 7 Nomor 1, Januari 2017, hal. 34

<sup>10</sup> Irma Fidora.. Ibu hamil dn nifas dalam ancaman depresi. Purwokerto: CV. Pena Persada, 2019, hal.77.

Lansia merupakan individu yang telah memasuki usia 60 tahun keatas. Sehingga dikatakan lansia adalah individu pada kelompok umur yang telah memasuki tahapan akhir pada fase kehidupannya.<sup>10</sup> Penuaan adalah perubahan kumulatif dari makhluk hidup, termasuk tubuh, jaringan dan sel, yang menurun sebanyak kapasitas fungsional. Pada manusia, penuaan adalah dengan perubahan degenerative pada kulit, tulang, jantung, pembuluh darah, paru-paru, saraf, dan jaringan.<sup>11</sup>

#### **2. Karakteristik Lansia**

Batasan usia lansia bervariasi dari waktu ke waktu. Menurut WHO, lanjut usia meliputi lansia antara 60 dan 74 tahun, lansia antara 75 dan 90 tahun, sangat tua (very old) di atas 90 tahun.<sup>12</sup> Berbeda dengan WHO, kelompok lanjut usia menurut Kementerian Kesehatan Republik Indonesia Kejanganan (prasenium) merupakan fase persiapan hari tua yang menunjukkan kedewasaan rohani (pada 55-59 tahun), usia lanjut dini (senescen) adalah kelompok yang mulai masuk pada usia dini (usia 60-64 tahun), lansia berisiko tinggi tertular berbagai penyakit degeneratif (tahun > 65 tahun).<sup>13</sup>

Lansia menurut Aspiani dibagi menjadi beberapa kelompok yaitu: 1) Kelompok menjelang usia lanjut (45-54 tahun), keadaan ini dikatakan sebagai masa virilitas. 2) Kelompok usia lanjut (55-64 tahun) sebagai masa presenium. 3) Kelompok usia lanjut (>65 tahun) yang dikatakan sebagai masa senium.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Arsyad et al, Fungsi Keluarga dalam Pelayanan Sosial Lanjut Usia di Desa Liabalano Kecamatan Kontinguna Kabupaten Muna, OJS UHO: Jurnal Ilmu Kesehatan Sosial, Volume 2 Nomor 1, Juni 2021, hal. 292.

<sup>12</sup> Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Rencana Aksi Nasional Kesehatan Lanjut Usia Tahun 2020-2024, Jakarta: Kementerian Kesehatan RI, 2021, hal. 6.

<sup>13</sup> Ibid, hal. 23.

<sup>14</sup> Aspiani, R.Y, Buku Ajar Asuhan Keperawatan Gerontik. Jakarta: Trans Info Media, 2014, hal.57.

Sunaryo dkk ada beberapa batasan-batasan umur pada lansia diantaranya: 1) Usia pertengahan (middle age) yakni usia 45-59 tahun; 2) Lanjut usia (elderly) yakni usia 60-74 tahun; 3) Lanjut usia tua (old) yakni usia 75-90 tahun; 4) Usia sangat tua (very old) usia diatas 90 tahun.<sup>15</sup> Menurut pusat data dan informasi, Kementerian Kesehatan RI, karakteristik lansia dapat dilihat berdasarkan kelompok berikut ini:<sup>16</sup>

- a) Jenis kelamin Lansia lebih didominasi oleh jenis kelamin perempuan. Artinya, ini menunjukkan bahwa harapan hidup yang paling tinggi adalah perempuan.
- b) Status perkawinan Penduduk lansia ditilik dari status perkawinannya sebagian besar berstatus kawin 60% dan cerai mati 37%
- c) Living arrangement Angka beban tanggungan adalah angka yang menunjukkan perbandingan banyaknya orang tidak produktif (umur 65 tahun) dengan orang berusia produktif (umur 15-64 tahun). Angka tersebut menjadi cermin besarnya beban ekonomi yang harus ditanggung penduduk usia produktif untuk membiayai penduduk usia nonproduktif.
- d) Kondisi kesehatan Angka kesakitan merupakan salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur derajat kesehatan penduduk. Angka kesakitan bisa menjadi indikator kesehatan negatif. Artinya, semakin rendah angka kesakitan menunjukkan derajat kesehatan penduduk yang semakin baik.

<sup>15</sup> Sunaryo, dkk, Asuhan Keperawatan Gerontik. Yogyakarta: Andi, 2016, hal.35.

<sup>16</sup> Samsiah, Pola Hidup Bersih dan Sehat pada Lansia. Dimuat dalam <https://golantang.bkkbn.go.id/perilaku-hidup-bersih-dan-sehat-pada-lansia>, diakses tanggal 12 November 2024.

### 3. Prinsip-Prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai Lansia (*UN Principles for Older Persons*)

Pada tanggal 16 Desember 1991, Majelis Umum PBB mengadopsi lima prinsip untuk lansia di bawah Resolusi PBB Nomor 46 tahun 1991 tentang Penguatan Koordinasi Bantuan Darurat Kemanusiaan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Prinsip-prinsip ini dikembangkan dalam rangka memberikan penghargaan terhadap kontribusi yang diberikan lansia kepada masyarakat sebagai upaya untuk mengakui nilai lansia sebagai manusia yang martabat. Prinsip-prinsip ini disepakati oleh PBB dengan harapan agar pemerintah menjadikan perlindungan dan penghargaan lansia sebagai program prioritas pemerintah sehingga upaya untuk mempromosikan kemajuan sosial dan standar yang lebih baik untuk lansia dapat tercapai. Adapun kelima prinsip tersebut adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. Independence atau Kemandirian. Kemandirian yang dimaksud mencakup kemampuan lansia untuk memiliki akses atas pangan, sumber air, pakaian, dan perawatan kesehatan yang memadai. Agar akses ini dapat dipenuhi, harus ada dukungan kepada lansia dari keluarga dan masyarakat. Akses perawatan kesehatan perlu mendapat perhatian khusus karena sarana transportasi dan infrastruktur seringkali kurang memadai. Selain itu,

<sup>17</sup> United Nations. International Year of Older Person. Dimuat dalam [https://www.google.com/search?sca\\_esv=2408318afb8f435&q=tps://www.un.org/development/desa/ageing/resources/international-year-of-older-persons-](https://www.google.com/search?sca_esv=2408318afb8f435&q=tps://www.un.org/development/desa/ageing/resources/international-year-of-older-persons-), diakses tanggal 7 Oktober 2024.

urgensi penyediaan infrastruktur juga penting bagi lansia agar dapat tinggal di lingkungan yang aman dan sesuai dengan kapasitas lansia yang mulai berubah seiring bertambahnya usia, sebagaimana disebutkan dalam pedoman PBB. Di samping kemudahan akses, kesempatan kerja yang berkelanjutan juga harus tersedia bagi lansia dan lansia berhak menarik diri dari angkatan kerja sesuai dengan kemauannya sendiri. Oleh karena itu, program pendidikan dan pelatihan harus disediakan dengan suasana yang aman dan lingkungan yang adaptif sesuai dengan kapasitas lansia.

2. *Participation* atau Partisipasi. Lansia harus terus berpartisipasi, terintegrasi dan terlibat aktif dalam masyarakat sebagai wujud implementasi kebijakan yang memadai bagi kesejahteraan lansia. Partisipasi lansia merupakan hal penting karena mereka dapat terus berbagi pengetahuan atau keterampilan dengan anggota masyarakat yang lebih muda. Lansia harus memiliki kebebasan untuk membentuk gerakan atau asosiasi yang memperkuat partisipasi mereka dalam masyarakat. Partisipasi lansia harus dilandasi oleh teori penuaan aktif yang berarti proses mengoptimalkan peluang kesehatan, partisipasi, dan keamanan dalam ketertiban untuk meningkatkan kualitas hidup sebagai manusia lanjut usia dan tujuan

active ageing adalah membuat lansia mandiri secara fisik, sehat, dan produktif.<sup>18</sup>

3. Care atau Perawatan. Poin ini membahas pentingnya akses ke perawatan kesehatan, layanan sosial dan hukum, serta perawatan institusional dalam menyediakan lingkungan perlindungan yang manusiawi dan aman bagi lansia. Lansia berhak atas kebebasan mendasar dalam segala bentuk, misalnya perawatan di rumah. Di dalam rumah, lansia harus mendapat kebebasan mendasar, seperti harga diri, kepercayaan, kebutuhan, penghormatan privasi, serta hak untuk membuat keputusan sendiri sehingga berdampak pada kualitas hidup yang lebih baik. Bentuk perawatan yang dibutuhkan lansia adalah perawatan yang berfokus pada dukungan jangka panjang, yakni dengan mendorong lansia untuk mandiri dan melewati penuaan yang sehat. Perawatan ini lebih dibutuhkan daripada perawatan yang menstimulus adanya krisis atau penyakit akut.<sup>19</sup>
4. *Self-fulfilment* atau Pemenuhan Diri. Akses sumber daya pendidikan, budaya, spiritual, dan rekreasi bagi lansia memungkinkan menjadi peluang untuk pengembangan penuh potensi lansia. Negara-negara yang mengalami transisi demografis perlu mempertimbangkan ketersediaan sumber daya untuk lansia guna

<sup>18</sup> Aris Ananta, *Financing Indonesia's Ageing Population*, Singapore: Southeast Asian Affairs ISEAS Publishing, 2014, hal. 135.

<sup>19</sup> Humphreys, L. K., Lee, STelzer, E. H., Gabard-Durnam, L. J., Goff, B., Flannery, J., & Tottenham, Exploration -- Exploitation Strategy is Dependent on Early Experience. *Developmental Psychobiology*, USA: PubMed, 2015, hal. 5.



5. tahap kehidupan selanjutnya terpenuhi, dengan tetap mempertahankan kualitas hidup.<sup>20</sup> Dignity atau Martabat. Memastikan lansia dapat menjalani kehidupannya, bebas dari segala eksploitasi dan penganiayaan fisik atau mental, bermartabat dengan rasa aman, serta memastikan lansia tidak diperlakukan secara tidak adil karena perbedaan usia, jenis kelamin, latar belakang etnis, atau kondisi disabilitas yang disandangnya. Salah satu upaya untuk membantu mempromosikan dan memelihara martabat lansia adalah dengan melibatkan lansia untuk aktif secara sosial dan berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan publik.<sup>21</sup>

## **B. Analisis**

### **1. Bentuk Kesejahteraan Lansia Dalam Peraturan Perundang-undangan**

Perhatian pemerintah terhadap kehidupan para lansia Indonesia diatur dalam Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Selanjutnya pada tahun 1998, perhatian ini diperkuat dengan diterbitkannya UU tentang Kesejahteraan Lanjut Usia. Undang-undang tersebut sebagai pengganti Undang-undang Nomor 4 Tahun 1965 tentang Pemberian Bantuan Penghijauan Orang Jompo.

Secara umum materi yang diatur dalam Undang-undang ini, antara lain meliputi:

1. Tugas dan tanggung jawab Pemerintah dan masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan sosial lanjut usia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia dilaksanakan melalui pelayanan:
  - a) keagamaan dan mental spiritual;
  - b) kesehatan;
  - c) kesempatan kerja;
  - d) pendidikan dan pelatihan;
  - e) kemudahan dalam penggunaan fasilitas sarana dan prasarana umum;
  - f) kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum;
  - g) perlindungan sosial;
  - h) bantuan sosial.
3. Upaya peningkatan kesejahteraan sosial bagi lanjut usia dilaksanakan oleh Pemerintah dan masyarakat. Ketentuan pidana dan sanksi administrasi dimaksudkan untuk lebih memberikan kepastian hukum terhadap upaya pelayanan dalam rangka peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia.
5. Ketentuan mengenai koordinasi dimaksudkan untuk memadukan penetapan dan pelaksanaan kebijakan Pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia.

Selain UU tentang Kesejahteraan Lansia kebijakan lain soal kesejahteraan lansia diatur dalam UU tentang SJSN. Dalam konsiderans menimbang UU tentang SJSN menyatakan bahwa setiap orang

<sup>20</sup> Gastmans, C. Dignity-enhancing nursing care: A foundational ethical framework. *Nursing Ethics*, Sage Journal: Health Sciences, Volume 20 Issues 2, Maret 2013, hal.142-149.

<sup>21</sup> Ibid, hal.145.

berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan harga diri menuju terciptanya masyarakat Indonesia yang aman, adil, dan Makmur. Tujuan yang mendasari UU tersebut adalah untuk memastikan setiap orang memiliki akses jaminan kesehatan dan pensiun di hari tua.<sup>22</sup> Jika mereka menjadi difabel karena misalnya kecelakaan kerja atau penyakit, mereka berhak memiliki jaminan sosial.

Selain UU tentang Kesejahteraan Lansia dan UU tentang SJSN, undang-undang yang terkait dengan kesejahteraan Lansia adalah UU Tentang Kesejahteraan Sosial. Menurut undang-undang ini, perlindungan sosial diartikan sebagai semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.<sup>23</sup>

Program perlindungan sosial lansia secara teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia. Pada tahun 2004 juga dibentuk komisi nasional lansia melalui Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 2004 tentang Komisi Nasional Lanjut Usia dan Keputusan Presiden Nomor 93 Tahun 2005 tentang Keanggotaan Komisi Nasional Lanjut Usia. Di dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lansia menyebutkan bahwa pelayanan sosial lansia adalah

upaya yang ditujukan untuk membantu lansia dalam memulihkan dan mengembangkan fungsi sosialnya.<sup>24</sup> Pelayanan sosial lansia ini meliputi kegiatan pelayanan dalam panti dan luar panti, perlindungan, dan pengembangan kelembagaan sosial lansia.

Pemerintah telah serius dalam mempersiapkan stranas kelanjutusiaan 2018–2025. Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2021 tentang Strategi Nasional Kelanjutusiaan (Perpres tentang Stranas) pada 14 September 2021 silam. Perpres ini terbentuk dilatarbelakangi oleh keperluan koordinasi lintas sektor antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan seluruh pemangku kepentingan untuk mewujudkan lansia yang mandiri, sejahtera, dan bermartabat. Sejumlah kementerian di bawah koordinasi Kemenko PMK diamanatkan mengawal bersama Perpres Stranas Kelanjutusiaan Nasional, yakni: Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan dan Ristek, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal (Kemendes dan PDT) BKKBN, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan, dan BPJS Ketenagakerjaan. Perpres Stranas Kelanjutusiaan ini dimaksudkan sebagai acuan bagi kementerian/lembaga, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam rangka menyusun kebijakan, program, dan kegiatan terkait kelanjutusiaan sebagai bagian dari pembangunan nasional dan daerah.

<sup>22</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>24</sup> Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut Usia.

Program-program yang telah dijalankan untuk meningkatkan kesejahteraan lansia antara lain:

- a. ASLUT (Asistensi Lanjut Usia);  
Jumlah lanjut usia telantar penerima program ASLUT 26.500 jiwa. Lanjut usia telantar penerima Program ASLUT adalah lanjut usia, yang mengalami sakit menahun, dan hidupnya sangat tergantung pada bantuan orang lain, atau hidupnya hanya bisa berbaring di tempat tidur (bedridden) berumur 60 tahun sehingga tidak mampu melakukan aktivitas sehari-hari, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar. Lanjut usia yang telah berusia 70 tahun ke atas yang tidak potensial, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar.<sup>25</sup>

ASLUT dilaksanakan oleh Kementerian Sosial melalui Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia sebagai penanggungjawab program. Lembaga penyalur sebagai penanggungjawab penyaluran dana kepada penerima ASLUT yang hingga saat ini adalah PT Pos Indonesia. Dinas atau instansi sosial provinsi dan kabupaten/kota sebagai penanggungjawab pelaksanaan program di wilayahnya. Ada juga pendamping sebagai petugas yang melakukan pendampingan terhadap penggunaan dan kemanfaatan penerima program ASLUT.

- b. Program Keluarga Harapan (PKH) Lansia;  
Implementasi PKH sebagai penanggulangan kemiskinan terdapat tiga aspek didalamnya, yaitu

implementasi PKH kesehatan sudah berjalan sesuai program dilihat dari KPM PKH menjalankan hak dan kewajibannya seperti mendapat bantuan sosial, menghadiri posyandu, mengikuti pertemuan, Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2), bantuan tepat waktu, tepat jumlah dan tanpa adanya pemotongan bantuan; 2) Implementasi PKH pendidikan sudah berjalan dilihat dari Keluarga Penerima Manfaat (KPM) PKH mendapat bantuan sosial, menyekolahkan anaknya kelayakan pendidikan, mengikuti pertemuan P2K2, bantuan tepat waktu, tepat jumlah namun masih terjadi pemotongan bantuan dan kesadaran memotivasi anak rajin sekolah sangat kurang; 3) Implementasi PKH kesejahteraan sosial belum sesuai dengan program, karena KPM PKH jarang menghadiri pertemuan P2K2, jarang membawa orang tua kelayakan kesehatan dan adanya pemotongan bantuan sosial.<sup>26</sup>

- c. BANTU-LU (Bantuan Bertujuan Lanjut Usia);  
Bantu LU merupakan transformasi dari Program Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar (ASLUT). Mulai 2019, Bantu LU menjadi salah satu komponen (bantuan) pada Program Rehabilitasi Sosial Lanjut Usia (Progres LU) 5.0 New Platform (NP). Pada 2020, Progres LU yang juga disebut sebagai Progres Lansia meliputi kegiatan perawatan sosial, terapi, dukungan keluarga, dan Bantu LU.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Mulia Astuti dan Sauqi Dina Ariani, Implementasi Kebijakan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar, *SOSIO KONSEPSIA: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, Kementerian Sosial Volume 5, No. 01, September - Desember 2015, hal. 45.

Pada 2019, besaran bantuan Bantu LU untuk setiap lansia adalah Rp2.400.000 per tahun atau Rp200.000 setiap bulan dengan jumlah sasaran sekitar 30.000 orang lansia di seluruh Indonesia. Pencairan bantuan dilakukan dalam dua tahap, masing-masing Rp1.200.000 melalui rekening milik lansia atau wali yang diunjuk. Adapun besaran bantuan Progres LU per lansia per tahun pada 2020 mencapai Rp2.700.000 dengan rincian Bantu LU sebesar Rp1.500.000, dukungan keluarga Rp500.000 (sebagai pegangan anggota keluarga yang merawat lansia jika sewaktu-waktu lansia membutuhkan sesuatu), dan dana perawatan serta terapi sosial Rp700.000. Dana Bantu LU dan dukungan keluarga diserahkan ke rekening milik lansia atau wali yang ditunjuk. Dana terapi dan perawatan sosial dikelola oleh Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) LU untuk digunakan sesuai dengan kebutuhan lansia.<sup>28</sup>

- d. Program Keluarga Harapan (PKH) Lansia;  
Program Rastra adalah bantuan sosial dalam bentuk beras berkualitas medium kepada KPM sejumlah 10 kg setiap bulannya tanpa dikenakan harga/biaya tebus. Kebijakan Program Rastra merupakan bagian dari Sistem Ketahanan Pangan Nasional, yang dilaksanakan dalam rangkaian upaya mencapai kemandirian dan kedaulatan pangan Implementasi Rastra melibatkan satgas Rastra, satgas Rastra dulog atau subdulog adalah unit

dibawah dulog atau subdulog yang bertugas mengangkut dan menyerahkan beras pelaksana distribusi.<sup>29</sup>

- e. BPNT (Bantuan Pangan Non Tunai);  
dan  
Merupakan transformasi dari Program Beras untuk Keluarga Prasejahtera (Rastra)/Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin)/Operasi Pasar Khusus (OPK) yang membantu menyediakan kebutuhan pangan sejak 1998. Sejak 2020, program ini berubah nama menjadi Program Sembako yang memberikan lebih banyak pilihan komoditas bahan pangan kepada penerima manfaat. Melalui Program Rastra/ Raskin, penerima manfaat memperoleh 10 kilogram beras setiap bulan dengan harga subsidi Rp1.600 per kilogram. Melalui BPNT/Program Sembako, penerima manfaat mendapatkan dana melalui rekening Rp110.000 per bulan, kemudian meningkat menjadi Rp150.000 pada 2020, dan sejak April/Mei 2020 meningkat lagi menjadi Rp200.000 sebagai bagian dari kompensasi dampak pandemi Covid-19.<sup>30</sup>
- f. BPJS Kesehatan.  
Program bantuan sosial Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (PBI JK) bertujuan untuk memberikan akses layanan kesehatan gratis kepada masyarakat yang tidak mampu secara ekonomi. Bansos PBI JK diberikan khusus kepada masyarakat yang termasuk dalam kategori miskin. Penerima bansos PBI JK akan mendapatkan layanan BPJS

<sup>28</sup> Ibid, hal 40.

<sup>30</sup> Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan The SMERU Research Institute, Situasi Lansia di Indonesia dan Akses terhadap Program Perlindungan Sosial: Analisis Data Sekunder, Jakarta: TP2K, 2020, hal. 50.

kesehatan secara gratis. Seluruh iuran ditanggung penuh oleh pemerintah, sehingga sehingga masyarakat dapat menggunakan fasilitas kesehatan tanpa tanpa biaya. Besaran iuran PBI JK adalah Rp42.000 per orang per bulan yang dibayarkan oleh Pemerintah Pusat. Bantuan ini langsung diberikan kepada rumah sakit atau pusat layanan kesehatan di wilayah tempat penerima terdaftar.<sup>31</sup>

Mulai tahun 2018, ASLUT telah dilebur ke dalam PKH sedangkan RASTRA beralih ke BPNT sepenuhnya di tahun 2019. Seiring dengan beralihnya program Bansos Rastra menjadi BPNT yang tersebar di 295 kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2019, persentase rumah tangga lansia yang menerima Bansos Rastra cenderung menurun jika dibandingkan dengan kondisi tahun sebelumnya (42,06 persen menjadi 11,14 persen). Meskipun demikian, rumah tangga lansia yang menerima Bansos Rastra di perdesaan empat kali lipat lebih tinggi daripada perkotaan (18,73 persen berbanding 4,38 persen).<sup>32</sup> Selama tahun 2019, rumah tangga lansia yang masih tercatat/menjadi penerima PKH yaitu sebesar 10,81 persen. Persentase rumah tangga lansia yang masih tercatat/menjadi penerima PKH di perdesaan lebih besar daripada di perkotaan (13,94 persen berbanding 8,01 persen). Sementara itu, persentase rumah tangga lansia yang memiliki kartu PKH hanya sebesar 11,25 persen, dengan persentase di perdesaan lebih besar daripada di perkotaan (14,54 persen berbanding 8,32 persen).

Bantuan nontunai lainnya adalah bantuan berupa program Bedah Rumah. Bedah rumah merupakan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) dari Program Nasional Pembangunan Sejuta Rumah, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Bantuan tidak secara khusus ditujukan untuk lansia. Bantuan yang diberikan berupa bahan bangunan, seperti semen, kayu, batu bata, pasir, dan lainnya dengan nilai 15 juta rupiah/rumah. Rumah yang didaftarkan adalah rumah atas nama pribadi yang dibuktikan dengan sertifikat kepemilikan. Namun, bantuan dinilai kurang mencukupi untuk perbaikan rumah bagi penerima bantuan karena umumnya kondisi rumah sudah rusak parah.<sup>33</sup>

Selain bantuan dari pemerintah pusat, ada beberapa pemerintah daerah yang mengalokasikan khusus untuk bantuan kesejahteraan rakyat diantaranya:<sup>34</sup>

- a. DKI Jakarta memiliki program Kartu Lansia Jakarta (KLJ) dan subsidi pangan. Bantuan KLJ berupa uang tunai yang berjumlah Rp600.000,00 per bulan selama 3 tahun. Anggaran yang dialokasikan untuk tahun 2018 sebesar Rp104.544.000.000,00 atau hanya 0,17 persen dari realisasi pendapatan daerah Provinsi DKI Jakarta sebesar Rp61.235.824.750.000,00. Lansia yang mendapatkan KLJ tahun 2018 sebanyak 452.843 orang lansia atau

<sup>31</sup> Kompas.TV, Cara Cek Penerima Bansos PBI JK 2024 Pakai NIK KTP, Apakah Bisa Dicairkan?. Dimuat dalam <https://www.kompas.tv/nasional/551935/cara-cek-penerima-bansos-pbi-jk-2024-pakai-nik-ktp-apa-kah-bisa-dicairkan>, diakses tanggal 12 November 2024.

<sup>32</sup> BPS. Statistik Penduduk Lanjut Usia 2019. Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia, 2019. hal. 45.

<sup>32</sup> Eka Afrina Djamhari Dkk, Laporan Riset Kondisi Kesejahteraan Lansia Dan Perlindungan Sosial Lansia di Indonesia, Jakarta: Prakarsa, 2020, hal. 49.

<sup>33</sup> Ibid. hal.50.



hanya 0,17 persen dari realisasi pendapatan daerah Provinsi DKI Jakarta sebesar Rp61.235.824.750.000,00. Lansia yang mendapatkan KLJ tahun 2018 sebanyak 452.843 orang lansia atau hanya 0,86% lansia yang menerima KLJ dari jumlah keseluruhan lansia di DKI Jakarta. Hal ini disebabkan karena lansia yang sudah menerima bantuan sosial dari pemerintah tidak diperkenankan menerima KLJ. Selain itu, terdapat bantuan non tunai berupa program subsidi pangan berupa beras, telur, ikan, daging ayam dan sapi. Program ini diselenggarakan oleh Dinas Ketahanan Pangan, Kelautan dan Pertanian. Lansia yang memperoleh bantuan adalah lansia dengan kemiskinan absolut (tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya).

- b. Kota Tangerang Selatan memberikan bantuan sosial berupa uang tunai sebesar Rp500.000,00 per bulan yang diperuntukkan khusus bagi lansia prasejahtera dan diterima oleh 370 orang lansia.
- c. Kota Kediri, terdapat Jaminan Kesehatan Daerah (JAMKESDA) yang menanggung biaya rawat inap di kelas tiga, baik di rumah sakit negeri maupun swasta bagi warga kurang mampu di Kota Kediri, termasuk lansia. JAMKESDA ditujukan bagi masyarakat kurang mampu yang tidak terdaftar dalam Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).
- d. Polewali Mandar memberikan bantuan sosial berupa sembako kepada 200 lansia di tahun 2019. Namun, bantuan ini tidak diberikan setiap tahun karena bergantung pada anggaran yang ada.

e. Kabupaten Pacitan memberikan bantuan berupa sembako kepada 90 lansia setiap tahunnya. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Pacitan juga memberikan bantuan program yang biasa dikenal dengan Gerakan Terpadu Menyejahterakan Masyarakat Pacitan (GRINDULU MAPAN) dengan memberikan uang tunai sejumlah Rp100.000,00 rupiah per bulan selama sepuluh bulan setiap tahunnya. Bantuan ini ditujukan bagi masyarakat kurang mampu termasuk lansia. Di bidang kesehatan, masyarakat kurang mampu termasuk lansia didaftarkan sebagai PBID (Penerima Bantuan Iuran Daerah).

Banyaknya lansia yang belum mendapat bantuan antara lain disebabkan karena terkendala persyaratan administrasi, seperti tidak adanya Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK), data penerima PKH berdasarkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), kriteria PKH dan masih ditemukan penerima PKH yang tidak tepat sasaran. Meskipun terdapat program-program tersebut, jumlah lansia penerima manfaat umumnya masih rendah. Lansia penerima manfaat program perlindungan sosial skema nonkontribusi atau bantuan sosial hanya sekitar 2 persen dari total jumlah lansia di seluruh Indonesia.<sup>35</sup> Meskipun demikian, bantuan PKH sangat dirasakan manfaatnya bagi Lansia penerima PKH, mereka yang tinggal di perdesaan. Masalah pendataan juga merupakan masalah klasik dalam

<sup>35</sup> SMERU, Situasi Lansia di Indonesia dan Akses terhadap Program Perlindungan Sosial: Analisis Data Sekunder, dimuat dalam <sup>32</sup> Eka Afrina Djamhari Dkk, Laporan Riset Kondisi Kesejahteraan Lansia Dan Perlindungan Sosial Lansia di Indonesia, Jakarta: Prakarsa, 2020, hal. 49.

program bantuan sosial yang dihadapi oleh para lansia. Proses pendataan yang bermasalah juga berpotensi menimbulkan *exclusion error* sehingga yang berhak justru tidak mendapatkan manfaat program.<sup>36</sup>

Hasil penelitian menunjukkan ketidaksesuaian data yang dimiliki pemerintah pusat serta kelambanan dalam merespon pembaharuan data yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pola koordinasi pendataan seperti ini dapat menimbulkan *exclusion error* secara terus menerus yang mengakibatkan penerima yang berhak tereksklusi dari bantuan dalam kurun waktu penyaluran tertentu. Selain itu, jarak juga menjadi faktor yang membuat masyarakat enggan untuk melakukan pembaharuan data secara Mandiri. Namun dalam konteks Lansia, jarak menjadi masalah selain kerentanan fisik yang mereka miliki.<sup>37</sup>

Selain kendala teknis di lapangan, ada dua kendala lain yang tak kalah pentingnya yaitu Pertama, Penyelenggaraan perlindungan lansia di Indonesia juga masih didominasi oleh program pemerintah pusat dan masih minim dukungan program atau anggaran dari pemerintah daerah. Baru beberapa daerah saja yang memiliki kebijakan khusus Lansia. Kedua, dukungan dalam bentuk payung hukum juga sangat diperlukan dalam penyelenggaraan perlindungan lansia di Indonesia. Dukungan payung hukum dapat memberikan legitimasi suatu lembaga,

lembaga pemerintahan, dalam membuat program maupun kegiatan dalam rangka mendukung perlindungan kepada lansia. Lemahnya atau ketiadaan payung hukum hingga ke skala teknis juga dapat berdampak kepada lemahnya daya dukung institusi pemerintah yang berimplikasi pada kurangnya dukungan dalam bentuk program maupun kegiatan institusi.<sup>38</sup>

## **2. Perubahan Undang-Undang tentang Lansia Dalam Rangka Merespon Isu Strategis**

Saat ini, peraturan yang mengatur mengenai kesejahteraan lanjut usia mengacu pada UU tentang Kesejahteraan Lansia, setiap warga negara termasuk lanjut usia juga berhak untuk memperoleh kesamaan dalam perlindungan, dan tidak diperlakukan secara diskriminatif, sehingga hal tersebut juga dijamin dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.<sup>39</sup> Dalam rangka merespon berbagai isu strategis tentang kesejahteraan lansia, kebijakan legislasi perlu diupayakan penguatan dan penyesuaian dengan perkembangan kesejahteraan lansia baik secara global maupun yang terjadi di Indonesia.

Menurut penulis ada dua alasan mengapa perlu dilakukan perubahan terhadap UU tentang Lansia, pertama, dari sisi teknis saat ini terdapat undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang P3).

<sup>36</sup> Eka Afrina Djamhari, Herni Ramdhaningrum, Aqilatul Layyinah, dkk. Kondisi Kesejahteraan Lansia dan Perlindungan Sosial Lansia di Indonesia, Jakarta: Perkumpulan PRAKARSA, 2021, hal 52

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid, hal 53.

<sup>39</sup> Lihat Pasal 71 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pembentukan UU tentang P3 merupakan undang-undang yang dibentuk atas dasar kewenangan pembentukan undang-undang (atribusi) sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945 serta perintah pembentukan undang-undang (delegasi) sebagaimana diatur dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. UU tentang P3 menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang tersebut mulai berlaku pada tanggal 12 Agustus 2011. UU tentang P3 terdiri atas 13 (tiga belas) bab dan 104 (seratus empat) pasal. Pada pokoknya UU tentang P3 mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan; jenis hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan peraturan perundang-undangan; penyusunan peraturan perundang-undangan; teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang; pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota; pengundangan; penyebarluasan; dan partisipasi masyarakat.

UU tentang P3 dalam perjalanannya hingga saat ini telah 2 (dua) kali diubah. Perubahan pertama yakni diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 15 Tahun 2019). Kemudian, perubahan kedua

dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 13 Tahun 2022). Dalam UU tentang P3 terdapat lampiran yang berisikan tentang teknis penyusunan peraturan perundang-undangan hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik dan dilaksanakan dengan cara serta metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Keberlakuan Undang-Undang tentang Lansia yang sudah lebih dari 26 (duapuluh enam) tahun sudah pasti tidak sesuai dengan teknis lampiran yang terdapat dalam UU tentang P3. Beberapa contoh teknis dalam Undang-Undang tentang Lansia yang tidak sesuai dengan UU tentang P3 adalah ketentuan tentang menimbang,<sup>40</sup> mengingat,<sup>41</sup> diktum,<sup>42</sup> dan urutan

<sup>40</sup> Lihat lampiran Nomor 18 dan 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berisi unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis.

<sup>41</sup> Lihat lampiran Nomor 28 sampai dengan 34 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dasar hukum memuat: a. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR adalah Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 30. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari Presiden adalah Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>42</sup> Lihat lampiran Nomor 53 sampai 55 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Diktum terdiri atas: a. kata Memutuskan; b. kata Menetapkan; dan c. jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan. Kata Memutuskan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin. Pada Undang-Undang, sebelum kata Memutuskan dicantumkan Frasa Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA yang diletakkan di tengah margin.

pengelompokkan pasal.<sup>43</sup>

Ketidaksesuaian konsiderans menimbang yaitu pada aspek sosiologis dan yuridis. Pada aspek sosiologis UU tentang Kesejahteraan lansia sudah tidak sesuai dengan kondisi lansia yang ada saat ini dimana jumlah lansia semakin meningkat dan usia lansia pada saat dibentuk UU tentang Kesejahteraan lansia sudah berbeda dengan kondisi sekarang sehingga perlu disesuaikan alasan sosiologisnya. Ketidaksesuaian diktum mengingat dalam UU tentang Kesejahteraan Lansia masih menggunakan Pasal dalam UUD NRI tahun 1945 yang belum diamandemen sehingga perlu disesuaikan dengan rujukan Pasal dalam UUD NRI tahun 1945 yang sudah diamandemen. Ketidaksesuaian yang terakhir adalah urutan pengelompokkan pasal, yaitu dengan semakin kompleksnya permasalahan tentang lansia yang perlu diatur sehingga akan semakin banyak pula pasal atau bab mengatur sehingga diperlukan pengelompokkan bab atau pasal sesuai dengan apa saja yang ingin diatur.

Alasan kedua perlunya diubah Undang-Undang tentang Lansia adalah alasan substantif, WHO memprediksi Indonesia akan menjadi salah satu negara dengan peningkatan lansia yang terbesar di dunia.

<sup>43</sup> Lihat lampiran Nomor 61 sampai 95 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengelompokkan materi muatan Peraturan Perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Jika Peraturan Perundang-undangan mempunyai materi muatan yang ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal atau beberapa pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi: buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf. Pengelompokkan materi muatan dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi.

menurut data BPS di Indonesia dalam waktu hampir lima dekade (1971–2019) telah terjadi peningkatan sekitar dua kali lipat sehingga persentase lansia menjadi 9,6% atau sekitar 25,64 juta orang.<sup>44</sup> Sementara ambang batas sebuah negara disebut sebagai negara dengan struktur penduduk tua (ageing population) adalah jika telah lebih dari 10%. Kondisi ini menunjukkan peningkatan usia harapan hidup rakyat Indonesia. Jika pada tahun 2010 adalah 69,81 tahun, maka 9 tahun kemudian yaitu pada tahun 2019 menjadi 71,34.<sup>45</sup> Usia harapan hidup masyarakat Indonesia terus meningkat dari rata-rata 70,1 pada tahun 2014 kemudian meningkat menjadi 71 tahun pada tahun 2018.<sup>46</sup> Peningkatan usia harapan hidup itu diiringi banyaknya masyarakat berusia di atas 60 tahun yang masih tetap produktif, aktif, dan mempunyai banyak gagasan.

Selain peningkatan usia harapan hidup, paradigma tentang lansia terus mengalami evolusi. Sebelumnya lansia dibedakan berdasarkan keberfungsian secara ekonomi sehingga muncul pemahaman bahwa lansia potensial adalah lansia yang masih mampu melakukan pekerjaan dan/atau kegiatan yang dapat menghasilkan barang dan jasa. Sedangkan lansia tidak potensial adalah lansia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya bergantung pada bantuan orang lain.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Lukmanul Hakim, Urgensi Revisi Undang-Undang tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Volume 11, No. 1 Juni 2020, hal. 45.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Tim Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, Badan Keahlian DPR, November 2020, hal 23-24.

Terkait dengan hal tersebut, paradigma penuaan penduduk perlu diubah dari lanjut usia sebagai beban menjadi lanjut usia sebagai potensi sehingga definisinya berubah. Lanjut usia potensial dipahami sebagai orang lanjut usia yang masih mampu melakukan aktivitas dan/atau berpartisipasi dalam mewujudkan aktualisasi dirinya dalam berbagai bidang kehidupan sedangkan lanjut usia tidak potensial adalah lanjut usia yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya dan tidak dapat melakukan aktivitas dan/atau berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Perlindungan didefinisikan sebagai suatu tindakan untuk melindungi atau suatu keadaan yang telah dilindungi; melindungi dari cedera atau sesuatu yang membahayakan. Perlindungan sosial mereka yang hidup dalam kemiskinan.<sup>48</sup> merupakan bentuk kebijakan dan intervensi publik yang dilakukan untuk merespon berbagai resiko, kerentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial, terutama yang dialami oleh secara umum perlindungan bagi lanjut usia mencakup terpenuhinya hak-hak lansia pada semua aspek kehidupan, baik materiil dan moril, serta berbagai kemudahan akses yang menjamin lanjut usia merasa nyaman dan aman. Secara lebih spesifik perlindungan terhadap lansia meliputi terpenuhinya sarana prasarana bagi lansia, perlindungan agar lansia tidak mengalami kekerasan fisik, psikis, seksual, eksploitasi, pelecehan, penelantaran dan perlindungan finansial.

Terkait dengan kesejahteraan, kondisi sejahtera (*well-being*) biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*), yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan nonmaterial. Pembangunan kesejahteraan sosial bagi lansia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan proses pembangunan nasional yang diarahkan untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia menuju masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, mandiri dan bermartabat. Berdasar konsep negara, perlindungan kesejahteraan lanjut usia menjadi tanggung jawab pemerintah atau negara (*state responsibility*) yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Campur tangan pemerintah ini tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undangan, keputusan, dan tindak pemerintahan dalam menyelenggaraan pelayanan publik. *State responsibility* merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah pada parlemen secara politik, yang meliputi *collective and individual responsibility*. Perwujudannya dapat dilihat dari pengaturan regulasi tentang perlindungan terhadap kesejahteraan lanjut usia. Tanggung jawab politik merupakan tanggung jawab menteri atau para pegawai dalam melakukan pengawasan dalam setiap pengambilan kebijakan terhadap perlindungan kesejahteraan lansia kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal lain yang perlu diatur adalah soal kewenangan dan peran pemerintah daerah dalam mensejahterakan lansia.

<sup>48</sup> Sari, S. P., Mandat Pekerja Sosial untuk Melakukan Advokasi dalam Memberikan Perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia. EMPATI: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Volume 7 Nomor 1. Juni 2018, hal.81.



Selama ini, cara pandang yang digunakan seringkali lebih banyak memosisikan penduduk lanjut usia sebagai obyek. Program dan kegiatan pemerintah sering hanya berorientasi pada pemberian bantuan dan pelayanan kepada penduduk lanjut usia. Dengan meningkatnya jumlah penduduk lanjut usia, diperlukan cara pandang yang juga menempatkan penduduk lanjut usia sebagai subyek. Pemberdayaan kelompok lanjut usia adalah prinsip utama dalam memosisikan lanjut usia sebagai subyek pembangunan.

Pada kenyataannya, masih banyak lanjut usia di Indonesia yang memiliki potensi untuk menghasilkan barang dan/atau jasa, di samping aktivitas lanjut usia yang lebih berorientasi kepada aktualisasi diri. Dalam perspektif lainnya, penduduk lanjut usia memiliki hak dan kewajibannya sebagai Warga Negara Indonesia seperti halnya penduduk pada jenjang usia lainnya. Penduduk lanjut usia memiliki kesempatan yang sama untuk tetap produktif dan aktif berkontribusi dalam pembangunan. Dalam hubungan ini, pendekatan hak (*right-based approach*) diperlukan untuk memastikan penduduk lanjut usia dapat menjalankan kewajibannya dan menerima haknya sebagai warga negara dengan baik dan untuk memastikan bahwa setiap hak dan kebutuhan penduduk lanjut usia di Indonesia dapat terpenuhi dan lansia memiliki posisi yang sama seperti kelompok lainnya.

Lansia juga diharapkan dapat lebih bermartabat agar stigma masyarakat mengenai lansia dapat dihilangkan. Perubahan UU tentang Kesejahteraan Lansia dianggap sebagai bagian dari langkah positif sebagai upaya pemenuhan dan perlindungan hak-hak hidup lansia.

Selain itu, muatan perubahan U tentang Kesejahteraan Lansia diharapkan mampu memberikan ketetapan yang lebih sesuai dengan perkembangan zaman dan mampu menjadi salah satu solusi efektif dalam meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan lansia.

## **IV. Penutup**

### **A. Simpulan**

1. Bentuk kesejahteraan lansia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan diantaranya dalam bentuk undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. Program perlindungan sosial lansia secara teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia dan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2021 tentang Strategi Nasional Kelanjutusiaan. Program perlindungan sosial yang menysasar kelompok lansia sudah dilaksanakan di tingkat nasional. Program perlindungan sosial lansia cakupannya masih terbatas, meskipun diprioritaskan untuk lansia miskin dan terlanter. Sampai saat ini lansia masuk sebagai salah satu penerima program Bagi pemerintah daerah isu lansia belum menjadi prioritas. Belum ada komitmen anggaran yang dialokasikan khusus untuk perlindungan sosial lansia dalam APBN.
2. Terdapat dua alasan perlunya dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Lansia yaitu pertama, dari sisi teknis penyusunan

perundang-undangan bahwa Undang-Undang tentang Lansia sudah tidak sesuai lagi dengan lampiran yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama ketentuan tentang konsiderans menimbang, mengingat, diktum, dan urutan pengelompokkan pasal. Kedua alasan substansi yaitu perlu penyesuaian mengenai batasan lanjut usia mengingat usia harapan hidup yang meningkat, perlu diatur mengenai perlindungan bagi lanjut usia mencakup terpenuhinya hak-hak lansia pada semua aspek kehidupan, baik materiil dan moril, serta berbagai kemudahan akses yang menjamin lanjut usia merasa nyaman dan aman. Terkait dengan kesejahteraan, kondisi sejahtera (*well-being*) biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*), yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material. Hal yang perlu diperhatikan adalah perubahan Undang-Undang tentang Lansia harus menggunakan pendekatan hak (*right based approach*) untuk memastikan bahwa setiap hak dan kebutuhan penduduk lansia di Indonesia dapat terpenuhi dan lansia memiliki posisi yang sama seperti kelompok lainnya.

## B. Saran

1. Diperlukan perbaikan data dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), pembenahan data single identity number, dan pembaharuan data secara dinamis. Pendataan ini tentunya tidak hanya terbatas pada kelompok ekonomi bawah, namun juga lansia secara keseluruhan sehingga mempermudah pemetaan program.

Pemerintah harus memanfaatkan teknologi digital dalam perencanaan dan harus cepat beradaptasi terhadap digital society karena lansia di masa depan adalah lansia yang melek teknologi. Pemerintah dan DPR RI harus segera memasukkan revisi perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia dalam prolegnas. Hal ini sangat penting agar semua pihak mempunyai payung hukum yang tepat sebagai dasar pelaksanaan program untuk lansia. RUU harus menekankan pada beberapa hal, antara lain penggolongan lansia produktif dan non-produktif, cakupan program perlindungan sosial lansia yang lebih inklusif, standarisasi kelembagaan penyelenggara kelanjutusiaan, paradigma masa lansia sebagai hal yang harus dipersiapkan, dan pembagian tugas pemerintah pusat dan daerah perundang-undangan bahwa Undang-Undang tentang Lansia sudah tidak sesuai lagi dengan lampiran yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama ketentuan tentang konsiderans menimbang, mengingat, diktum, dan urutan pengelompokkan pasal. Kedua alasan substansi yaitu perlu penyesuaian mengenai batasan lanjut usia mengingat usia harapan hidup yang meningkat, perlu diatur mengenai perlindungan bagi lanjut usia mencakup terpenuhinya hak-hak lansia pada semua aspek kehidupan, baik materiil dan moril, serta berbagai kemudahan akses yang menjamin lanjut usia merasa nyaman dan aman.

Terkait dengan kesejahteraan, kondisi sejahtera (well-being) biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (social welfare), yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material. Hal yang perlu diperhatikan adalah perubahan Undang-Undang tentang Lansia harus menggunakan pendekatan hak (rightbased approach) untuk memastikan bahwa setiap hak dan kebutuhan penduduk lansia di Indonesia dapat terpenuhi dan lansia memiliki posisi yang sama seperti kelompok lainnya.

## **B. Saran**

1. Diperlukan perbaikan data dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), pembenahan data single identity number, dan pembaharuan data secara dinamis. Pendataan ini tentunya tidak hanya terbatas pada kelompok ekonomi bawah, namun juga lansia secara keseluruhan sehingga mempermudah pemetaan program. Pemerintah harus memanfaatkan teknologi digital dalam perencanaan dan harus cepat beradaptasi terhadap digital society karena lansia di masa depan adalah lansia yang melek teknologi.
2. Pemerintah dan DPR RI harus segera memasukkan revisi perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia dalam prolegnas. Hal ini sangat penting agar semua pihak mempunyai payung hukum yang tepat sebagai dasar pelaksanaan program untuk lansia.

RUU harus menekankan pada beberapa hal, antara lain penggolongan lansia produktif dan non-produktif, cakupan program perlindungan sosial lansia yang lebih inklusif, standardisasi kelembagaan penyelenggara kelanjutusiaan, paradigma masa lansia sebagai hal yang harus dipersiapkan, dan pembagian tugas pemerintah pusat dan daerah

## **Daftar Pustaka**

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
- Peraturan Pemerintah Nomor. 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia.

### **Buku**

- Ali, Zainuddin. Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke 8, 2016.
- Aspiani, R.Y, Buku Ajar Asuhan Keperawatan Gerontik. Jakarta: Trans Info Media, 2014.
- Aris Ananta, Financing Indonesia's Ageing Population, Singapore: Southeast Asian Affairs ISEAS Publishing, 2014.

- BPS. Statistik Penduduk Lanjut Usia 2019. Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia, 2019.
- Eka Afrina dkk, Kondisi Kesejahteraan Lansia dan Perlindungan Sosial Lansia di Indonesia, Jakarta: Penerbit Perkumpulan PRAKARSA, 2020.
- Humphreys, L. K., Lee, STelzer, E. H., Gabard-Durnam, L. J., Goff, B., Flannery, J., & Tottenham, Exploration -- Exploitation Strategy is Dependent on Early Experience. *Developmental Psychobiology*, USA: PubMed, 2015.
- Irma Fidora. Ibu hamil dan nifas dalam ancaman depresi. Purwokerto: CV. Pena Persada, 2019.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Rencana Aksi Nasional Kesehatan Lanjut Usia Tahun 2020-2024, Jakarta: Kementerian Kesehatan RI, 2021.
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum. Jakarta: Prenamedia Group, 2015.
- Sunaryo, dkk, Asuhan Keperawatan Gerontik. Yogyakarta: Andi, 2016.
- Deyana Firdhausya Nurazmimar, Implementasi Perlindungan Hukum Dalam Pemberian Pelayanan Sosial Lansia Terlantar Berdasarkan Undang-Undang Kesejahteraan Lansia Di Balai Rehabilitasi Sosial Lansia Budhi Dharma Bekasi, *Jurnal UNS: Private Law*, Volume 11 Nomor 1, Januari-Juni 2023.
- Gastmans, C. Dignity-enhancing nursing care: A foundational ethical framework. *Nursing Ethics*, Sage Journal: Health Sciences, Volume 20 Issues 2, Maret 2013.
- Hasbudianto dan Andi Aslinda, Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) Di Desa Sawakong Kecamatan Galesong Selatan Kabupaten Takalar, *Birokrat: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Volume 8, No. 2, Agustus 2019.
- Kristika Camelia, Krisnani Hetty, Hasanah Dessy,dkk, Dukungan Sosial Keluarga Dalam Memenuhi Kebutuhan Sosial Lansia di Panti, *Focus: Jurnal Pekerjaan Sosial*, Volume 7 Nomor 1, Januari 2017.
- Lukmanul Hakim, Urgensi Revisi Undang-Undang tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Volume 11, No. 1 Juni 2020.
- Mulia Astuti dan Sauqi Dina Ariani, Implementasi Kebijakan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar, *SOSIO KONSEPSIA: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, Kementerian Sosial Volume 5, No. 01, September - Desember 2015.

## Jurnal

- Aulia Mutiah dan Masrudi Muchtar, Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Lanjut Usia (Lansia) Di Provinsi Kalimantan Selatan, *JKP: Jurnal Kebijakan Pembangunan*, Volume 17 No, 2, Desember 2022.
- Arsyad et al., Fungsi Keluarga dalam Pelayanan Sosial Lanjut Usia di Desa Liabalano Kecamatan Kontinguna Kabupaten Muna, *OJS UHO: Jurnal Ilmu Kesehatan Sosial*, Volume 2 Nomor 1, Juni 2021.

- Rahayu, Ni Made Novi Suryanti, Suud, Masyhuri, Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Sebagai Penanggulangan Kemiskinan di Desa Gerung Permai, Kecamatan Suralaga, Kabupaten Lombok Timur, JIPP: Jurnal ilmiah profesi Pendidikan, UNRAM Volume 9, No 1 Februari 2024.
- Sari, S. P., Mandat Pekerja Sosial untuk Melakukan Advokasi dalam Memberikan Perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia. EMPATI: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Volume 7 Nomor 1. Juni 2018.





# Memahami Kausalitas Hukum dan Politik pada Kasus Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

*(Understanding The Legal and Political Causality In The Case of The Enactment of Government Regulation In Lieu of Law Number 2 of 2022 Into Law Number 6 of 2023 on Job Creation)*

**Rizky Ahadyan Ardyansyah & Saiful Rizal**

Advokat dan Konsultan Hukum di Kantor IndLaw Law Firm Surabaya

Korespondensi: rizkyahadyanardiansyah@gmail.com

## Abstrak

Pada kajian ilmu perundang-undangan di Indonesia, penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) kerap kali menuai kontroversi, hal ini disebabkan oleh adanya selisih pendapat terhadap frasa “ihwal kegentingan yang memaksa” sebagai salah satu syarat penting diterbitkannya Perppu. Legalitas Perppu sebenarnya telah diatur dalam pasal 12 dan pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), namun pasal tersebut tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai definisi konkret kondisi negara dapat dinyatakan dalam keadaan bahaya dan darurat, bermula dari sinilah beragam penafsiran mulai bermunculan. Hal ini menarik untuk dikaji, mengingat belakangan ini pemerintah memutuskan merubah status Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja) menjadi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (Perppu No. 2 Tahun 2022), lalu Perppu tersebut ditetapkan lagi menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 Menjadi Undang-Undang (UU No. 6 Tahun 2023), padahal undang-undang (UU) tersebut sebelumnya telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan MK Nomor (No.) 91/PUU-XVIII/2020. Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis kasus penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 perspektif teori kausalitas hukum dan politik, adapun penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan kasus dan perundang-undangan. Pada akhirnya Penulis berasumsi bahwa perlu diadakannya pembatasan terhadap kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perppu, hal ini dikarenakan Perppu berpotensi besar dapat disalahgunakan oleh Presiden sebagai jalur cepat membuat peraturan yang setara dengan UU demi untuk mewujudkan ambisinya.

**Kata Kunci:** Hukum Tata Negara Darurat, Perppu, Cipta Kerja

## Abstract

*In the legal field in Indonesia, the issuance of Government Regulation instead of Law (Perppu) often causes debate due to differing views on the definition of "urgent circumstances" required for its issuance. The legality of Perppu is established in the 1945 Constitution of Indonesia, but the specific conditions for declaring a state of danger and emergency are not clearly defined. This lack of clarity leads to various interpretations. Recently, the government changed Law Number 11 of 2020 on Job Creation to Perppu No. 2 of 2022, which was later ratified as Law No. 6 of 2023, despite being previously declared conditionally unconstitutional by the Constitutional Court. This study aims to analyze the government's decision to transform Perppu No. 2 of 2022 into Law No. 6 of 2023 from a legal-political perspective using a normative juridical method. The author suggests limiting the President's authority to issue Perppu to prevent potential misuse as a shortcut to create laws that fulfill personal ambitions.*

**Keywords:** Emergency Constitutional Law, Presidential Decree Authority, job creation

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Dalam pelaksanaan tata kelola bernegara di Indonesia, penerbitan Perppu kerap kali menuai perdebatan yang sangat rumit, hal ini dikarenakan salah satu yang menjadi syarat diperbolehkannya pemerintah menerbitkan Perppu yaitu ketika negara dihadapkan dengan persoalan yang genting alias darurat, sedangkan definisi konkret mengenai istilah darurat hingga detik ini masih bersifat subjektif. Kedudukan Perppu setara dengan UU, oleh karena itu keputusan pemerintah saat hendak menerbitkan sebuah Perppu harus benar-benar melalui berbagai pertimbangan yang matang, mengingat keberlakuan Perppu akan berdampak luas terhadap keberlangsungan hidup masyarakat.<sup>1</sup>

Kasus penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023, rupanya menuai kontroversi dari berbagai kalangan masyarakat, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yang pada intinya tindakan pemerintah ini terkesan terlalu berambisi untuk menerapkan substansi dari UU. No 11 Tahun 2020 yang sebelumnya telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Hakim MK melalui putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Permasalahan terhadap UU tentang Cipta Kerja bermuara pada adanya kecacatan formil saat proses

pembentukannya, cacat formil yang dimaksud yaitu UU tersebut tidak memenuhi standar baku pedoman pembentukan UU yang telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Dalam konteks permasalahan ini, UU tentang Cipta Kerja teridentifikasi tidak menerapkan asas kejelasan tujuan, asas kejelasan rumusan, asas keterbukaan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan pada saat proses pembentukannya.<sup>2</sup>

Tidak hanya itu, dalam proses pembentukan UU tentang Cipta Kerja juga masih ditemukan sejumlah kesalahan lain, adapun kesalahan yang dimaksud yaitu adanya hasil temuan bahwa naskah draft Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut mengalami beberapa kali perubahan pasca disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, serta ditemukan kenyataan bahwa metode omnibus law yang digunakan pada saat membentuk UU tersebut legalitasnya belum termuat dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>3</sup> Atas dasar beberapa faktor inilah yang menyebabkan UU tentang Cipta Kerja mendapat respon penolakan dari berbagai kalangan masyarakat pasca ditandatangani oleh Presiden Jokowi pada tanggal 2 November 2020 lalu, bahkan penolakan ini berujung pada adanya permohonan *judicial review* ke MK.

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2019, hal. 95.

<sup>2</sup> Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, hal. 56-61.

<sup>3</sup> Maria Sri Wulani Sumardjono, Putusan MK Terkait UU Cipta Kerja, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2022, hal. 33-34.

MK sebagai garda terakhir penjaga konstitusi akhirnya memutuskan untuk menguji konstiusionalitas UU tentang Cipta Kerja ini secara formil. Dengan kata lain, dalam perkara judicial review ini Hakim MK belum menguji substansi yang termuat dalam UU tersebut. Melainkan dalam perkara judicial review ini, Hakim MK melalui putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 memutuskan bahwa UU tentang Cipta Kerja cacat formil serta kedudukannya diputuskan menjadi inkonstitusional bersyarat. Pada amar putusannya, Hakim MK memberikan klausula penjelasan bahwa UU tentang Cipta Kerja akan batal demi hukum apabila DPR dan Presiden tidak memperbaikinya selama kurun waktu dua tahun sejak putusan dibacakan.<sup>4</sup> Adapun pertimbangan hukum Hakim MK memutuskan inkonstitusional bersyarat pada UU tentang Cipta Kerja yaitu bertujuan untuk menghindari adanya ketidakpastian dan kekosongan hukum dengan cara memberikan kesempatan kepada Presiden dan DPR untuk memperbaiki UU tersebut agar sesuai dengan prosedur pembentukan UU sebagaimana yang termuat dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berbanding terbalik dengan apa yang diperintahkan oleh Hakim MK, bukannya memperbaiki UU tentang Cipta Kerja secara prosedural namun pemerintah justru malah menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022, penerbitan Perppu ini pun

dinilai justru semakin memperkeruh permasalahan yang sedang terjadi. Tindakan pemerintah menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 seolah terkesan sedang berupaya menyiasati amar putusan MK, bahkan Presiden bersama dengan DPR menindaklanjuti hal tersebut dengan menetapkan Perppu tersebut menjadi UU No. 6 Tahun 2023.<sup>5</sup>

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartarto dalam paradigma pemikirannya menjelaskan bahwa keputusan pemerintah menerbitkan dan menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 telah didasarkan pada pertimbangan yang sangat matang, adapun salah satu pertimbangan mengapa pemerintah perlu menerbitkan dan menetapkan Perppu tersebut menjadi UU yaitu dikarenakan kondisi negara sedang dihadapkan dengan persoalan persaingan ekonomi dan geopolitik global, maka dari itu pemerintah ingin mengantisipasi terjadinya inflasi, stagflasi dan resesi global dengan cara segera memberlakukan substansi yang termuat pada UU No. 6 Tahun 2023.<sup>6</sup>

Senada dengan hal ini, Mahfud MD dalam perspektif pemikirannya menjelaskan bahwa keputusan pemerintah menerbitkan dan menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 bukanlah termasuk tindakan pemerintah untuk menyiasati amar putusan MK, hal ini dikarenakan dalam amar putusan tersebut

<sup>4</sup> Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, hal. 416-417.

<sup>5</sup> M. Hidayat Nur Wahid. *Gagal Disetujui DPR dan Kehilangan Relevansi, Wakil Ketua MPR: Sesuai UUD, Perppu Ciptaker Harusnya Dicabut*, dimuat dalam <https://www.mpr.go.id/berita/Gagal-Disetujui--DPR-dan-Kehilangan-Relevansi,-Wakil-Ketua-MPR:-Sesuai-UUD,-Perppu-Ciptaker-Harusnya-Dicabut>, diakses tanggal 10 Juli 2024.

<sup>6</sup> Atang Irawan, *Undang-Undang Cipta Kerja Di Tengah Himpitan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, Universitas Pasundan: Jurnal Litigasi, Vol. 23 No. 1, April 2022, hal. 124

Hakim MK hanya menyatakan bahwa UU tentang Cipta Kerja cacat formil, maka dari itu pemerintah mengambil langkah cepat memperbaiki kecacatan formil ini dengan melalui penerbitan Perppu. Mahfud MD menegaskan bahwa tidak ada unsur koruptif dalam penerbitan dan penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023, hal ini dikarenakan tujuan pemerintah semata-mata hanyalah ingin mempercepat laju pertumbuhan ekonomi nasional dengan cara memperbaiki iklim investasi dan memperbaiki kualitas sumber daya para pekerja.<sup>7</sup>

Alih-alih bertujuan memperbaiki siklus pertumbuhan ekonomi di Indonesia, keputusan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 ini justru menuai sejumlah reaksi dari para akademisi dan praktisi hukum. Feri Amsari dalam analisa kritisnya menilai bahwa tindakan Hakim MK yang hanya bisa terdiam melihat tindakan pemerintah menerbitkan dan menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 adalah bentuk pembangkangan Hakim MK terhadap konstitusional (*constitutional disobedience*), hal ini dikarenakan Hakim MK sama saja mengingkari hasil keputusannya yang sebelumnya telah termuat dalam putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Selain itu Feri Amsari juga menilai tindakan Presiden dan DPR dalam perkara ini mencerminkan tindakan yang tidak melaksanakan fungsi *judicial order*, hal ini dikarenakan sebelumnya Hakim MK telah memberikan amar perintah agar DPR dan Presiden memperbaiki UU No 11

Tahun 2020, namun DPR dan Presiden justru mengabaikan hal ini.<sup>8</sup> Senada dengan hal ini, Bivitri Susanti menjelaskan bahwa tolak ukur yang menjadi barometer diterbitkannya Perppu ialah ketika negara sedang dihadapkan dengan keadaan “ihwal kegentingan yang memaksa”, namun dalam kasus penerbitan dan penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 justru seolah memperlihatkan tindakan pemerintah yang terkesan sedang memaksakan kegentingan. Bivitri Susanti menilai bahwa tindakan ini merupakan bentuk tindakan penyalahgunaan kewenangan atau *abuse of power*, hal ini dikarenakan dengan adanya penetapan Perppu tersebut menjadi UU menunjukkan bahwa hari ini kekuasaan eksekutif dan legislatif sedang menjalin hubungan persekongkolan untuk menyiasati amar putusan MK.<sup>9</sup>

Permasalahan mengenai penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 memanglah menjadi problematika hukum yang cukup serius untuk dikaji. Penerbitan Perppu oleh pemerintah sebenarnya tidak bisa lepas dari adanya unsur subjektivitas terhadap penafsiran makna “ihwal kegentingan yang memaksa”, mengingat sampai detik ini penafsiran terhadap istilah darurat ini masih debatable. Meskipun penafsiran terhadap istilah “ihwal kegentingan yang memaksa” dalam penerbitan Perppu telah ditafsirkan oleh Hakim MK melalui putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, namun tetap saja putusan tersebut tidak memberikan penjelasan secara komprehensif mengenai kondisi darurat yang dimaksud dalam pasal 22 UUD NRI 1945.

<sup>7</sup> Ibid., hal. 125.

<sup>8</sup> Chamdani, et al, Analisis Kedudukan Undang-Undang Cipta Kerja Setelah Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Universitas Kanjuruhan Malang: Jurnal Panorama Hukum 7 No. 1, Juni 2022, hal. 53.

<sup>9</sup> Ibid., hal. 54.



Dalam tulisan ini, Penulis akan mencoba menganalisis permasalahan ini secara detail dengan cara menguraikan tentang kausalitas hukum dan politik, konsep Perppu dalam kajian lintas negara, konsep Perppu dalam kajian ilmu perundang-undangan di Indonesia, serta menganalisis poin utama yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini yakni mengenai analisis terhadap keputusan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 perspektif teori kausalitas hukum dan politik.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas, maka dapat ditemukan beberapa pokok permasalahan dalam tulisan ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pola kausalitas hukum dan politik pada kasus penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023?
2. Bagaimana pandangan dan tindak lanjut atas keputusan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023?

## **C. Tujuan**

Tulisan ilmiah ini tidak lain hanyalah bertujuan untuk:

1. Mengetahui pola kausalitas hukum dan politik pada kasus penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023.
2. Mengetahui pandangan dan tindak lanjut atas keputusan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023.

## **B. Metode Penulisan**

Secara etimologi, istilah metode berasal dari kata bahasa Yunani yakni “methodos” yang memiliki arti “cara” atau “jalan yang ditempuh.” Sedangkan secara terminologi, istilah metodologi berasal dari kata gabungan bahasa Yunani yakni “methodos” dan “logos” yaitu cabang keilmuan yang membahas mengenai prosedur atau tata cara dalam melakukan serangkaian kegiatan penelitian.<sup>10</sup>

Secara etimologi, istilah metode berasal dari kata bahasa Yunani yakni “methodos” yang memiliki arti “cara” atau “jalan yang ditempuh.” Sedangkan secara terminologi, istilah metodologi berasal dari kata gabungan bahasa Yunani yakni “methodos” dan “logos” yaitu cabang keilmuan yang membahas mengenai prosedur atau tata cara dalam melakukan serangkaian kegiatan penelitian.<sup>11</sup>

## **II. Pembahasan**

### **A. Kerangka Konseptual**

#### **1. Teori Kausalitas Hukum dan Politik**

Gagasan teori kausalitas hukum dan politik sangat menekankan adanya cara pandang bahwa hukum bukan hanya berisi kepentingan politik belaka, melainkan gagasan teori ini memberikan pandangan baru bahwa hukum merupakan bagian dari satu kesatuan dengan masyarakat yang tidak dapat dipisahkan. Penjelasan ini semakin diperkuat dengan gagasan teori hukum progresif yang dikemukakan oleh Satjipto

<sup>10</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2016, hal. 33.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010, hal. 53.

Rahardjo ini menekankan bahwa asas kemanfaatan hukum adalah salah satu tujuan penting yang harus dicapai dari adanya pembentukan hukum itu sendiri.<sup>12</sup>

Senada dengan hal ini Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan bahwa hukum hanya dapat dibentuk oleh para pemegang otoritas kekuasaan, namun pemegang otoritas kekuasaan tidak dapat membendung aksi protes oleh masyarakat akibat dari dibentuknya suatu hukum yang hanya mementingkan kepentingan para penguasa, penjelasan Philippe Nonet dan Philip Selznick ini menyiratkan makna bahwa sejatinya masyarakatlah pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Oleh karena itu untuk mencegah terjadinya aksi protes oleh masyarakat akibat dari adanya suatu produk hukum yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat, Philippe Nonet dan Philip Selznick menawarkan teori hukum responsif yaitu menempatkan hukum sebagai wadah aspirasi dari masyarakat.<sup>13</sup>

Seiring berjalannya waktu, hukum tidak lagi dipandang sebagai bagian dari satu kesatuan masyarakat yang tidak dapat dipisahkan melainkan saat ini hukum mulai dipandang sebagai alat untuk mewujudkan segala sesuatu yang menjadi kepentingan dan tujuan para penguasa, pemikiran sedemikian rupa ini tentunya akan menimbulkan problematika hukum mengingat salah satu tujuan dibentuknya hukum yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat.

Mahfud MD dalam paradigma pemikirannya menjelaskan bahwa hukum determinan atas politik dan sebaliknya politik determinan atas hukum, gagasan teori yang dikemukakan oleh Mahfud MD ini memaknai bahwa meskipun hukum bagian dari produk politik, namun para aktor yang terlibat dalam pembentukan hukum juga harus mematuhi aturan hukum yang berlaku.<sup>14</sup>

Era reformasi merupakan wajah baru Indonesia dalam menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, supremasi hukum dan konstitusi, salah satunya diwujudkan dengan adanya pemberian limitasi pada setiap cabang kekuasaan. Hal ini menandakan bahwa seluruh cabang kekuasaan meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif memiliki kedudukan yang setara dan saling sinkronisasi. Era reformasi telah merubah sistem kekuasaan di Indonesia yang semula pada Era Orde Baru menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara, kini masing-masing cabang kekuasaan memiliki kedudukan yang sama yakni sama-sama sebagai lembaga tinggi negara. Konsep ini kemudian dikenal dengan sebutan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), penerapan konsep ini tidak lain hanyalah bertujuan untuk mewujudkan *checks and balances* kekuasaan di Indonesia.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980, hal. 43.

<sup>13</sup> Rina Antasari, *Telaah Terhadap Perkembangan Tipe Tatanan Hukum di Indonesia Perspektif Pemikiran Nonet-Selznick Menuju Hukum Yang Berkeadilan*, Nurani: Jurnal Kajian Syari'ah Dan Masyarakat, Vol. 19 No. 1, Juni 2019, hal. 9-10.

<sup>14</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hal. 294.

<sup>15</sup> Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2017, hal. 17.

Penerapan sistem *separation of power*, rupanya membawa pembaharuan besar terhadap tatanan hukum di Indonesia salah satunya yaitu ditandai dengan berdirinya MK sebagai lembaga pelindung UUD NRI 1945. MK dikenal dengan sebutan "*The Guardian of Constitution*," yang mengartikan bahwa salah satu tugas mulia MK dalam mengawal keseimbangan kekuasaan yaitu dengan menjalankan kewenangannya sebagai penguji konstitusionalitas suatu UU terhadap UUD NRI 1945 bentuk upaya MK melindungi konstitusi.<sup>16</sup> MK hadir sebagai lembaga negara yang melindungi hak konstitusional warga negara dari kerugian konstitusional yang disebabkan oleh adanya keberlakuan substansi suatu UU. Apabila warga negara merasa dirugikan atas adanya keberlakuan substansi suatu UU, maka dapat mengajukan permohonan pengujian UU tersebut ke MK.

Sebagai lembaga independen, MK diberikan kebebasan dalam memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara termasuk pada perkara pengujian konstitusionalitas suatu UU terhadap UUD NRI 1945. Kebebasan tersebut mengandung dua pengertian yaitu bebas dalam menafsirkan suatu UU berdasarkan metode penemuan hukum dan penalaran hukum, serta terbebas dari intervensi pihak manapun. Pada tataran normatif, suatu perkara yang telah diputus oleh MK akan bersifat final dan mengikat (*final and binding*) dan mengikat secara keseluruhan (*erga omnes*).<sup>[1]</sup>

<sup>16</sup> Imam Asmarudin dan Imawan Sugiharto, Mahkamah Konstitusi dalam Bingkai Negara Hukum Indonesia, Brebes: Diya Media Group, 2020, hal. 64.

Hal ini menunjukkan komitmen MK dalam mewujudkan *checks and balances* kekuasaan, keberadaan sifat putusan MK tersebut mengindikasikan suatu pemahaman bahwa seluruh pihak tanpa terkecuali harus mematuhi putusan MK termasuk DPR dan Presiden sekalipun.

## **2. Konsep Perppu Dalam Kajian Lintas Negara**

Dalam konteks kajian ilmu hukum tata negara, pembahasan mengenai Perppu merupakan topik khusus yang menjadi bagian dari kajian ilmu hukum tata negara darurat, hal ini dikarenakan secara teoritis sebuah Perppu hanya dapat diterbitkan oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden ketika negara sedang dihadapkan dengan permasalahan yang pelik dan darurat. Dalam konteks kajian ilmu hukum tata negara Belanda, istilah keadaan darurat disebut dengan *Staatsnoodrecht*. Kondisi negara dalam keadaan darurat memberikan hak kepada pemerintah untuk segera mengambil langkah tepat dan cepat untuk mengatasi kondisi darurat tersebut, apabila suatu negara dihadapkan dengan kondisi seperti ini maka tindakan pemerintah diperbolehkan secara instan untuk langsung diterapkan tanpa harus menempuh proses pengambilan tindakan seperti pada umumnya.<sup>18</sup> Dengan kata lain, pemerintah diberikan hak veto dalam rangka memutuskan sebuah tindakan yang ditujukan untuk menangani kondisi darurat tersebut tanpa harus melalui mekanisme formal dalam proses pengambilan kebijakan atau keputusan layaknya seperti kondisi negara pada saat normal.

<sup>18</sup> Arief Fahmi Lubis, Urgency of Emergency Constitutional Legal Perspective in Legal System Practice in Indonesia, Universitas Katolik Widya Karya Malang: Jurnal Hukum Dan Sosial Politik, Vol. 1 No. 2 Mei 2023, hal. 4.

*Staatsnoodrecht* memiliki dua pengertian. Secara terminologi subjektif, penafsiran terhadap *Staatsnoodrecht* didasarkan melalui pertimbangan seorang Presiden dalam memutuskan kondisi negaranya sedang dalam keadaan darurat atau tidak, penafsiran ini cenderung menuai kontroversi, hal ini disebabkan konsepsi kondisi darurat hanya didasarkan pada subjektivitas seorang Presiden. Sedangkan penafsiran *Staatsnoodrecht* secara objektif didasarkan pada penafsiran yang menekankan pada adanya objektivitas rasional melalui serangkaian kegiatan research terlebih dahulu, kondisi negara dinyatakan darurat apabila pertimbangan Presiden dapat diterima oleh rasional mayoritas masyarakat dari berbagai kalangan khususnya dari kalangan akademisi dan praktisi hukum beserta para pejabat parlemen yang menjadi representasi pandangan masyarakat.<sup>19</sup>

Dalam realita kehidupan bernegara, penafsiran terhadap *Staatsnoodrecht* kerap kali menuai kontroversi, hal ini dikarenakan *Staatsnoodrecht* dapat menimbulkan celah terjadinya penyimpangan hukum oleh seorang Presiden yang cenderung otoriter dalam masa kepemimpinannya. Mengingat *Staatsnoodrecht* dapat disalahgunakan oleh rezim Presiden otoriter untuk membuat produk hukum tanpa melalui proses legislasi atau yang lebih dikenal dengan sebutan *fast track legislation*, maka dari itu penafsiran terhadap *Staatsnoodrecht* harus dilakukan dengan pertimbangan yang baik yakni dengan

cara melibatkan badan legislatif, mengingat penafsiran terhadap *Staatsnoodrecht* secara objektif sangat berpotensi terjadi di forum legislatif.<sup>20</sup> Istilah Perppu dalam kajian umum ilmu hukum tata negara darurat Amerika Serikat disebut dengan Presidential Decree Authority (PDA), pada umumnya produk hukum berupa PDA ini hanya dapat ditemui di berbagai belahan negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial. Didik Suhariyanto dalam gagasan pemikirannya menjelaskan bahwa konsep PDA merupakan bentuk dari adanya perkembangan dari kewenangan jabatan Presiden.<sup>21</sup> Dengan kata lain keberadaan produk hukum berupa PDA ini merupakan wujud dari adanya perkembangan kewenangan Presiden yang semakin kompleks.

Dalam konteks pembahasan konstitusi di Amerika Serikat, perlu diperjelas bahwa Presiden tidak hanya semata-mata memiliki kewenangan sebagai eksekutor saja, melainkan Presiden dapat menjalankan kewenangannya sebagai legislator namun terbatas pada kewenangan mengusulkan saja, untuk selebihnya usulan tersebut akan ditindaklanjuti oleh parlemen.

Hal ini menandakan bahwa meskipun PDA menjadi hak prerogatif Presiden, namun tetap saja PDA tersebut akan dimusyawarahkan terlebih dahulu oleh majelis parlemen secara singkat sebelum hendak diberlakukan oleh Presiden dalam kondisi darurat tersebut.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Ibid., hal. 5.

<sup>20</sup> Ibid., hal. 5.

<sup>21</sup> Didik Suhariyanto, "Problematisasi Penetapan Perppu Kondisi Negara Dalam Keadaan Darurat Dalam Sistem Hukum Di Indonesia, Universitas Semarang: Jurnal USM Law Review, Vol. 4 No. 1, 2021, hal. 9.

<sup>22</sup> Ibid., hal. 10.

Keberadaan PDA dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat menunjukkan bahwa kedudukan seorang Presiden bukan hanya sebatas memegang peranan sebagai eksekutif saja, melainkan kekuasaan Presiden juga dapat menjamah wilayah kekuasaan yang sebenarnya lebih menjadi kewenangan parlemen (*President's legislative power*). Fitra Arsil dalam gagasan pemikirannya menjelaskan bahwa jumlah dukungan politik terhadap Presiden di parlemen juga dapat mempengaruhi terbentuk atau tidaknya PDA, apabila seorang Presiden berhasil mendapatkan mayoritas dukungan politik dari parlemen (*majority president*) maka Presiden tidak perlu menerbitkan sebuah PDA. Begitu pun sebaliknya, apabila seorang Presiden gagal mendapatkan mayoritas dukungan dari parlemen (*minority president*) maka kemungkinan besar Presiden akan menerbitkan sebuah PDA dengan tujuan untuk menghindari pembahasan di parlemen. Gagasan pemikiran yang disampaikan oleh Fitra Arsil ini hanya berlaku ketika kondisi politik pemerintah sedang terbagi (*divided government*).<sup>23</sup>

Secara konseptual eksistensi keberadaan PDA memiliki lima konsep dasar yakni mencakup; (1) bagian dari hak prerogatif seorang Presiden sebagai pemegang peranan eksekutif; (2) memuat daya ikat dan substansi yang setara dengan UU; (3) dibentuk dan diterbitkan dalam kondisi tertentu; (4) dapat diberlakukan langsung atas persetujuan badan legislatif terlebih dahulu meskipun tanpa harus melalui proses pembahasan layaknya seperti

pembentukan produk hukum pada umumnya; 5) keberlakuannya terbatas pada kondisi tertentu saja, ketika kondisi tersebut dinyatakan pulih maka keberlakuan PDA akan bergantung pada keputusan badan legislatif untuk merubahnya menjadi aturan formal atau justru menghentikan keberlakuan PDA dengan cara mencabutnya.<sup>24</sup>

Sebagai salah satu negara penganut sistem presidensial, Indonesia juga mengimplementasikan konsep peraturan perundang-undangan darurat yang nyaris sama dengan konsep *Staatsnoodrecht* dan PDA, hal ini disebabkan oleh adanya pengadopsian terhadap sistem hukum Belanda dan Amerika Serikat oleh para akademisi dan praktisi hukum di Indonesia. Dalam kajian ilmu perundang-undangan di Indonesia istilah *Staatsnoodrecht* dan PDA lebih dikenal dengan sebutan Perppu, mengenai konsep Perppu akan dibahas pada sub pembahasan berikutnya,

### 3. Konsep Perppu Dalam Kajian Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia

Montesquieu dalam paradigma pemikirannya mengklasifikasikan kekuasaan menjadi tiga pilar yakni legislatif berperan sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan, eksekutif berperan sebagai pelaksana substansi dari peraturan perundang-undangan dan yudikatif berperan sebagai aktor penegak keadilan melalui proses persidangan.<sup>25</sup> Seiring terjadinya dinamika terhadap perkembangan hukum dan politik, banyak perubahan yang telah terjadi satu diantara

<sup>23</sup> Fitra Arsil, Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial, Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 48 No. 1, 2018, hal. 9-10.

<sup>24</sup> Ibid., hal. 10.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2019, hal. 328.



perubahan tersebut yaitu mengenai kekuasaan eksekutif yang saat ini memiliki peranan ganda selain berperan sebagai aktor pelaksana atas substansi dari peraturan perundang-undangan, saat ini kekuasaan eksekutif juga dapat menjalankan peran sebagai legislatif yaitu dengan cara mengusulkan RUU kepada badan legislatif.

Di Indonesia, kekuasaan yang berperan sebagai aktor pembentuk peraturan perundang-undangan ialah DPR sedangkan aktor yang berperan sebagai pelaksana substansi dari peraturan perundang-undangan ialah Presiden. Meskipun DPR sebagai pemegang otoritas kekuasaan legislatif, namun dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan DPR tetap harus meminta persetujuan dari Presiden terlebih dahulu. Begitu pun sebaliknya, meskipun Presiden berhak mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR, namun Presiden tidak dapat memaksakan kehendak apabila DPR menolak usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, terlebih dahulu. Begitu pun sebaliknya, meskipun Presiden berhak mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR, namun Presiden tidak dapat memaksakan kehendak apabila DPR menolak usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, adanya konsep hubungan antar lembaga sedemikian rupa ini merupakan salah satu akibat hukum dari adanya penerapan sistem separation of power di Indonesia, adapun sistem separation of power ini bertujuan untuk menciptakan limitasi pada setiap cabang kekuasaan baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Ibid., hal.285.

Selain berhak mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden juga berhak menerbitkan suatu peraturan pemerintah yang ditujukan sebagai pengganti dari UU, istilah produk hukum tersebut dikenal dengan sebutan Perppu.<sup>27</sup>

Dalam konteks kajian ilmu perundang-undangan di Indonesia, keberadaan Perppu memiliki keunikan tersendiri apabila dibandingkan dengan ragam jenis peraturan perundang-undangan yang lain. Keunikan Perppu terletak pada perbedaan mekanisme dalam pembentukannya, adapun mekanisme pembentukan Perppu tanpa harus melalui serangkaian proses pembentukan perundang-undangan seperti pada umumnya, hal ini dikarenakan pembentukan Perppu didasari oleh adanya situasi atau kondisi negara sedang dihadapkan dengan persoalan genting yang memaksa pemerintah untuk segera membuat sebuah peraturan setara dengan UU. Meskipun memiliki perbedaan mekanisme dalam pembentukannya, namun proses penetapan Perppu tetap harus melalui persetujuan dari DPR terlebih dahulu sebelum diberlakukan dalam jangka waktu yang relatif lama.

Dasar hukum yang mengatur mengenai keberlakuan Perppu diatur dalam pasal 12 dan 22 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak mengeluarkan Perppu dengan

<sup>27</sup> Mohammad Zamroni, *Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu (President's Authority to Issue Perppu)*, Kementerian Hukum dan HAM: Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No. 3, 2018, hal. 15.

catatan harus mendapatkan persetujuan dari DPR, Perppu tersebut akan dicabut apabila tidak mendapatkan persetujuan dari DPR. Dengan kata lain, meskipun penerbitan Perppu dikhususkan pada saat pemerintah dihadapkan dengan permasalahan yang genting dan darurat, namun pemerintah tidak bisa begitu mudahnya menetapkan Perppu, melainkan pemerintah tetap harus menempuh syarat-syarat ketentuan mengenai prosedur penetapan Perppu termasuk salah satunya yaitu meminta persetujuan dari DPR terlebih dahulu sebelum Perppu diberlakukan dalam jangka waktu yang relatif lama jika kondisi negara tidak darurat lagi.<sup>28</sup>

Tindakan pemerintah dalam menerbitkan Perppu kerap kali menuai kontroversi, mengingat eksistensi keberadaan Perppu ini berpotensi disalahartikan bahkan disalahgunakan oleh pemerintah untuk mewujudkan ambisi yang menjadi agenda besar program pemerintah, hal ini dikarenakan salah satu alasan pemerintah diperbolehkan menerbitkan Perppu yaitu pada saat negara sedang dihadapkan dengan situasi yang genting dan mendesak, sedangkan sampai detik ini definisi konkret mengenai "ihwal kegentingan yang memaksa" masih diperdebatkan.

Bagir Manan dalam sudut pandang pemikirannya menjelaskan bahwa Perppu merupakan solusi terakhir apabila pada kondisi yang darurat tidak ada lagi alternatif lain yang mampu menyelesaikan permasalahan selain dengan cara menerbitkan Perppu itu sendiri (*the necessary evil*).

Keberadaan Perppu akan menuai reaksi pertentangan keras dari masyarakat, apabila materi muatan Perppu teridentifikasi merugikan hak masyarakat. Bagir Manan menyebut bahwa Perppu merupakan produk hukum yang otoriter (*constitutional dictatorship*), oleh karenanya sebelum menerbitkan sebuah Perppu alangkah baiknya pemerintah mempertimbangkan hal ini secara bijak terlebih dahulu.<sup>29</sup>

Berkenaan dengan definisi konkret mengenai "ihwal kegentingan yang memaksa", Mahkamah Konstitusi melalui putusan No. 138/PUU-VII/2009 telah menafsirkan frasa kata tersebut ke dalam tiga bentuk penafsiran sebagai berikut:

1. Kondisi situasi yang dianggap darurat oleh Presiden harus benar-benar ditujukan untuk menyelesaikan suatu permasalahan hukum dengan tetap tidak melanggar ketentuan yang ada pada aturan hukum lain yang berlaku.
2. Penerbitan Perppu oleh Presiden harus mempertimbangkan aturan hukum lain, apabila tidak ada aturan hukum yang mengatur penyelesaian terhadap suatu masalah disaat kondisi yang mendesak, walaupun ada tapi aturan hukum tersebut dinilai tidak mampu menyelesaikan permasalahan disaat situasi yang mendesak, maka Presiden diperbolehkan menerbitkan Perppu demi mencegah terjadinya kekosongan dan ketidakpastian hukum.
3. Tidak adanya alternatif lain untuk menyelesaikan suatu permasalahan disaat situasi yang genting, walaupun

<sup>28</sup> Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945.

<sup>29</sup> Ady Thea DA, Perppu Cipta Kerja Bentuk Pengkhianatan terhadap Putusan MK, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/lbh-jakarta--perppu-cipta-kerja-bentuk-pengkhianatan-terhadap-putusan-mk-lt63b2650d21831/> diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

kalaupun harus melalui pembentukan UU akan memakan waktu yang lama dan tidak efisien.<sup>30</sup>

Urgensi penerbitan Perppu sangat menekankan pada bagaimana seorang Presiden menafsirkan situasi yang dianggapnya genting dan darurat itu, penafsiran Presiden dalam hal ini masih bersifat subjektif, penafsiran tersebut baru bersifat objektif ketika Presiden mengajukan persetujuan kepada DPR, saat inilah kebijaksanaan DPR sangat menentukan status darurat yang dimaksud oleh Presiden melalui serangkaian pengkajian dan pembahasan secara singkat. Apabila DPR menyetujui, maka Perppu tersebut ditetapkan menjadi sebuah UU. Begitu pun sebaliknya, apabila DPR menolak maka Perppu tersebut akan dicabut oleh DPR melalui penerbitan UU pencabutan Perppu.<sup>31</sup>

Jimly Asshiddiqie menuturkan bahwa terdapat tiga syarat yang harus termuat dalam substansi Perppu yaitu sebagai berikut:

1. Adanya penafsiran terhadap "ihwal kegentingan yang memaksa" secara logis, objektif dan rasional (*reasonable necessity*). Dengan kata lain, penafsiran DPR dalam menyetujui penetapan Perppu harus didasarkan pada penafsiran objektivitas dalam mengkaji situasi darurat yang dimaksud oleh Presiden melalui serangkaian proses pengkajian secara ilmiah.
2. Adanya penafsiran keterbatasan waktu terhadap "ihwal kegentingan

yang memaksa" (*limited time*). Dengan kata lain, muatan materi pada Perppu harus memuat mengenai penjelasan mengapa pada waktu ini Presiden menganggap bahwa situasi negara sedang genting dan darurat.

3. Adanya penjelasan mengenai urgensi penerbitan Perppu yang dikarenakan sudah tidak ada lagi alternatif lain yang bisa menyelesaikan persoalan yang dianggap genting dan darurat oleh Presiden (*beyond reasonable doubt*). Dengan kata lain, pada muatan materi Perppu harus mencantumkan penjelasan mengenai alasan penting Presiden menggunakan Perppu sebagai alternatif akhir untuk mengatasi permasalahan yang dianggapnya genting dan darurat itu.<sup>32</sup>

Merujuk pada rentetan pembahasan di atas maka dapat digarisbawahi bahwa paradigma pemikiran Jimly Asshiddiqie mengenai definisi "ihwal kegentingan yang memaksa" tidak serta merta ditafsirkan begitu saja oleh Presiden, namun penafsiran Presiden harus juga diuji kelayakannya oleh DPR secara objektif dengan menimbang dari segala aspek sebelum Perppu ditetapkan menjadi UU. Selain itu ada beberapa ketentuan material yang harus dimuat pada Perppu termasuk memenuhi kualifikasi sebagai keadaan "ihwal kegentingan yang memaksa" dan mematuhi asas-asas hukum dalam proses pembentukan Perppu.

<sup>30</sup> Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, hal. 20.

<sup>31</sup> Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan, Yogyakarta: PT. Kanisius, 2021, hal. 87-89.

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2019, hal. 282.

## B. Analisis

### 3. Analisis Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 Menjadi UU No. 6 Tahun 2023 Perspektif Teori Kausalitas Hukum Dan Politik

Pada Senin 2 November 2020 secara resmi Presiden Jokowi menandatangani UU tentang Cipta Kerja, adapun alasan pemerintah mengesahkan UU tersebut yaitu bertujuan untuk memangkas obesitas regulasi demi mewujudkan pertumbuhan ekonomi nasional serta memperbaiki birokrasi dan iklim investasi di Indonesia.<sup>33</sup> Dengan kata lain, tujuan pemerintah segera mengesahkan UU tentang Cipta Kerja tidak lain hanyalah untuk memperbaiki laju pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Berdalih memperbaiki perekonomian di Indonesia, kebijakan pemerintah ini justru malah mendapat respon negatif dari berbagai lapisan unsur masyarakat, hal ini dikarenakan dalam proses pembentukan UU tentang Cipta Kerja dinilai telah menabrak koridor hukum yang mengatur prosedur dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Selain itu, pada beberapa substansi UU tentang Cipta Kerja disinyalir bertentangan dengan UUD NRI 1945 yang sangat menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan kemanusiaan. Tri Nurhayati dalam analisa kritisnya menjelaskan bahwa terdapat beberapa permasalahan yang terjadi pada saat proses pembentukan UU tentang Cipta Kerja, adapun permasalahan tersebut yakni sebagai berikut:

a) Adanya temuan perbedaan jumlah halaman pada naskah draft Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Cipta Kerja.

- b) Persetujuan naskah RUU tentang Cipta Kerja oleh Badan Legislatif DPR RI (Baleg DPR) seolah terkesan sembunyi-sembunyi.
- c) Adanya ketidakjelasan mengenai esensi tujuan dibentuknya UU tentang Cipta Kerja.
- d) Adanya disinformasi mengenai hal-hal yang diatur dalam naskah draft RUU tentang Cipta Kerja.<sup>34</sup> Atas dasar rentetan permasalahan inilah akhirnya UU tentang Cipta Kerja digugat ke MK untuk dilakukan proses *judicial review*.

Dalam proses *judicial review* MK hanya sampai pada level pengujian UU tentang Cipta Kerja terhadap UUD NRI 1945 secara formil alias belum menyentuh substansi yang dimuat UU tersebut, dalam hal ini akhirnya MK memutuskan pembatalan bersyarat atau inkonstitusional bersyarat pada keberlakuan UU tersebut. Pada amar putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 Hakim MK memberikan perintah kepada DPR dan Presiden agar memperbaiki UU tersebut dengan tenggat waktu dua tahun sejak putusan dibacakan, apabila perbaikan tidak dilakukan dalam kurun waktu yang telah ditentukan maka UU tersebut akan dinyatakan batal demi hukum, dan aturan hukum yang sebelumnya telah terakomodasi dalam UU tersebut akan diberlakukan kembali. Selain itu, dalam putusan tersebut Hakim MK juga melarang DPR dan Presiden menerbitkan segala jenis aturan pelaksana yang berkaitan dengan UU tersebut sebelum selesai diperbaiki.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Agus Sahbani, Sah! Presiden Teken UU Cipta Kerja, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/sah-presiden-teken-uu-cipta-kerja-lt5fa05208f09ff/>, diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

<sup>34</sup> Tri Nurhayati, Kajian Yuridis Sosiologis Terhadap Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Beserta Aturan Turunannya, UIN Wali Songo: Jurnal Kertha Semaya, Vol. 9 No. 6, April 2021, hal. 6-7.

<sup>35</sup> Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, hal. 416-417.

Problematika hukum baru timbul ketika pemerintah menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 yang secara langsung mengubah status UU tentang Cipta Kerja, selain itu penerbitan Perppu tersebut juga secara langsung menghapuskan putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Padahal di dalam amar putusan tersebut Hakim MK memerintahkan agar Presiden bersama dengan DPR memperbaiki UU tentang Cipta Kerja melalui tindakan legislative review, namun langkah yang ditempuh oleh DPR dan Presiden justru malah menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023. Tindakan pemerintah dalam kasus ini secara nyata telah bertolak belakang dengan amar putusan Hakim MK yang melarang adanya penerbitan aturan pelaksana sebelum UU tentang Cipta Kerja selesai diperbaiki dalam kurun waktu dua tahun, meskipun Perppu bukan termasuk kategori aturan pelaksana, namun penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 seolah mencerminkan upaya pemerintah untuk menyiasati putusan MK tersebut.

Hidayat Nur Wahid sewaktu masih menjabat sebagai wakil MPR RI sangat menyayangkan keputusan Presiden dalam menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022. Dalam argumentasinya, Hidayat Nur Wahid menjelaskan bahwa keputusan Presiden menerbitkan Perppu tersebut merupakan bentuk pengabaian Presiden dan DPR terhadap perintah Hakim MK yang tertuang pada amar putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 atau lazimnya disebut dengan pembangkangan terhadap konstitusi (*constitutional disobedience*). Selain itu tindakan pemerintah

menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 ini mencerminkan tindakan *abuse of power* oleh kekuasaan eksekutif dan legislatif, hal ini dikarenakan keberadaan Perppu tersebut merupakan bentuk upaya penganuliran terhadap putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.<sup>36</sup>

Keputusan pemerintah menerbitkan dan menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 bukanlah solusi yang tepat, meskipun esensi UU tersebut versi pemerintah ialah ditujukan untuk memperbaiki iklim investasi dan memangkas *over regulatory*, namun tindakan pemerintah dalam hal ini tidak bisa dibenarkan oleh hukum. Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 ini mengartikan bahwa pemerintah seolah-olah berdiri di atas hukum. Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa keputusan pemerintah dalam hal ini merupakan bentuk penyimpangan hukum seolah menempatkan pemerintah berada di atas hukum (*rule by law*), seharusnya langkah yang ditempuh oleh pemerintah ialah memperbaiki UU tentang Cipta Kerja berdasarkan amar putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yakni melalui proses *legislative review* bersama dengan DPR, mengingat status UU tersebut kala itu inkonstitusional bersyarat dan harus dilakukan perbaikan dengan persyaratan yang telah ditentukan oleh Hakim MK pada amar putusannya.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> M. Hidayat Nur Wahid, *Gagal Disetujui DPR dan Kehilangan Relevansi, Wakil Ketua MPR: Sesuai UUD, Perppu Ciptaker Harusnya Dicabut*, dimuat dalam <https://www.mpr.go.id/berita/Gagal-Disetujui--DPR-dan-Kehilangan-Relevansi,-Wakil-Ketua-MPR:-Sesuai-UUD,-Perppu-Ciptaker-Harusnya-Dicabut>, diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

<sup>37</sup> Aryo Putranto Saptohutomo, *Jimly Kritik Perppu Cipta Kerja: "Rule by Law" yang Kasar dan Sombong*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2023/01/04/21441661/jimly-kritik-perppu-cipta-kerja-rule-by-law-yang-kasar-dan-sombong?page=all>, diakses pada tanggal 10 Juli 2024



Mengacu pada gagasan teori hukum progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, pada tataran normatif teori tersebut menjelaskan bahwa terdapat beberapa faktor yang mencerminkan adanya upaya pembenahan hukum yang mengarah pada progresivitas, adapun beberapa faktor tersebut yaitu sebagai berikut:

- a) Pembentukan hukum ditujukan untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.
- b) Produk hukum harus ditujukan untuk kemanfaatan umum.
- c) Hukum harus mampu beradaptasi dengan dinamika kehidupan yang terjadi di masyarakat.
- d) Hukum harus terbebas dari adanya unsur rekayasa atau keberpihakan.
- e) Aparatur penegak hukum harus mampu mengawal proses pelaksanaan hukum di masyarakat dengan berpegang teguh pada prinsip integritas, akuntabilitas dan profesionalitas.<sup>38</sup>

Berdasarkan uraian di atas, Penulis berpandangan bahwa keputusan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 telah berseberangan dengan doktrin teori hukum progresif. Hal ini dikarenakan sedari awal UU tentang Cipta Kerja telah menuai atensi negatif dari berbagai lapisan unsur masyarakat, tentunya hal ini mengindikasikan bahwa UU tersebut memang tidak sejalan dengan harapan dan keinginan sebagian besar masyarakat, maka tak heran sebagian besar masyarakat mengajukan judicial review UU tersebut ke MK. Bahkan dalam putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 Hakim MK memutuskan UU tersebut inkonstitusional bersyarat, lantaran

didapati temuan fakta pada sidang pemeriksaan bahwa UU tersebut cacat formil lantaran tidak menerapkan asas kejelasan tujuan, asas kejelasan rumusan, asas keterbukaan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan pada saat proses pembentukannya.

Kontroversi permasalahan penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 yaitu terletak pada adanya kesan ambisi pemerintah untuk segera memberlakukan substansi dari UU tentang Cipta Kerja yang sebelumnya telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Hakim MK. Merujuk pada gagasan pemikiran Mahfud MD mengenai politik hukum atau *legal policy*, Penulis berpandangan bahwa meskipun hukum merupakan produk politik atau kebijakan publik yang dibentuk dengan tujuan untuk mencapai tujuan negara, namun proses pembentukan hukum itu sendiri hendaknya tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku dan tidak memuat unsur yang merugikan terhadap hak sebagian besar masyarakat, sehingga dalam kasus ini seharusnya pemerintah tetap berpedoman pada putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 dalam memperbaiki UU tentang Cipta Kerja.<sup>39</sup>

Lahirnya gagasan teori hukum progresif dan teori hukum responsif merupakan bentuk antitesis terhadap adanya doktrin yang memandang bahwa hukum adalah produk politik, kedua gagasan teori tersebut menekankan adanya pemahaman bahwa hukum adalah bagian dari satu kesatuan masyarakat yang tidak dapat dipisahkan. Satjipto Rahardjo dalam

<sup>38</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980, hal. 52.

<sup>39</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hal. 294

paradigma pemikirannya mengemukakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang didasarkan pada adanya asas kemanfaatan umum, teori hukum progresif memandang bahwa asas kemanfaatan umum adalah salah satu tujuan penting yang harus dicapai dari adanya pembentukan hukum itu sendiri.<sup>40</sup> Sementara itu Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan bahwa hukum responsif adalah hukum yang didasarkan pada aspirasi masyarakat, teori hukum responsif memandang bahwa aspirasi masyarakat adalah satu-satunya komponen yang terpenting dalam proses pembentukan hukum itu sendiri.<sup>41</sup>

Mengacu pada penjelasan kedua teori hukum di atas, Penulis berpandangan bahwa akar permasalahan terhadap UU tentang Cipta Kerja yaitu terletak pada proses pembentukannya yang telah diputus oleh Hakim MK melalui putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 sebagai produk hukum yang cacat formil lantaran tidak menerapkan asas kejelasan tujuan, asas kejelasan rumusan, asas keterbukaan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Dengan kata lain dapat dipahami bahwa secara prosedural UU tersebut memang bermasalah, tentunya substansi yang termuat di dalamnya pastinya juga bermasalah. Oleh karena itu hendaknya pemerintah memperbaiki UU tersebut dengan mengacu pada amar putusan Hakim MK yaitu melalui mekanisme legislative review dengan menerapkan asas-asas tersebut, dengan cara ini maka keberlakuan UU tentang

Cipta Kerja nantinya akan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat.

Tindakan pemerintah dalam kasus ini merupakan bentuk *constitutional disobedience* yang tentunya menciderai hak konstitusional warga negara untuk dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, di samping itu tindakan ini bertentangan dengan salah satu tujuan agenda reformasi yakni memberikan limitasi pada setiap cabang kekuasaan. Dari duduk perkara permasalahan ini, Penulis berpandangan bahwa tindakan pemerintah dalam kasus ini telah menyalahi konsep separation of power yang sangat menekankan adanya limitasi pada setiap cabang kekuasaan, kasus ini justru dapat mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum terhadap eksistensi keberlakuan putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Mengingat MK merupakan lembaga yang telah diamanatkan oleh UUD NRI 1945 untuk melindungi hak konstitusional warga negara melalui judicial review, maka sudah semestinya pemerintah melaksanakan amar putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 dalam hal memperbaiki UU tentang Cipta Kerja lantaran putusan MK bersifat mengikat secara umum dan menyeluruh tanpa terkecuali atau erga omnes.

Berdasarkan serangkaian uraian di atas, Penulis menyadari bahwa antara hukum dan politik merupakan dua entitas yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, melainkan keduanya memiliki pola

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Bandung: Angkasa, 1980, hal. 43.

<sup>41</sup> Rina Antasari, Telaah Terhadap Perkembangan Tipe Tataan Hukum di Indonesia Perspektif Pemikiran Nonet-Selznick Menuju Hukum Yang Berkeadilan, Nurani: Jurnal Kajian Syaria'ah Dan Masyarakat, Vol. 19 No. 1, Juni 2019, hal. 9-10.

hubungan yang saling berketerkaitan. Para ahli hukum idealis yang hanya melihat hukum dari perspektif idealitas (*das sollen*) memiliki cara pandang bahwa hukum harus dijadikan sebagai pedoman dalam segala aktivitas politik, namun para ahli hukum empiris yang hanya melihat hukum dari perspektif realitas (*das sein*) justru memiliki pandangan berbeda dengan menilai bahwa produk hukum selalu terpengaruhi oleh politik bahkan dari awal pembentukannya hingga pelaksanaan substansinya. Namun lazimnya dalam hal membentuk produk hukum, pemerintah dalam hal ini DPR dan Presiden idealnya tetap harus memperhatikan aspirasi masyarakat, karena bagaimana nantinya masyarakatlah yang paling terdampak atas adanya keberlakuan dari produk hukum yang dibentuk tersebut.

## **2. Pandangan Dan Tindak Lanjut Atas Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 Menjadi UU No. 6 Tahun 2023**

Keputusan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 menurut asumsi Penulis merupakan sebuah keputusan yang sangat membahayakan serta dapat mengancam eksistensi keberadaan kepastian hukum di Indonesia. Penulis berpandangan bahwa meskipun dalam konsideran huruf f Perppu No. 2 Tahun 2022 menegaskan bahwa keberadaan Perppu ini sebagai wujud pemerintah menindaklanjuti perintah Hakim MK, namun pada hakikatnya Perppu ini sangat bertolak belakang dengan apa yang diperintahkan oleh Hakim MK dalam putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.<sup>42</sup> Mencermati putusan tersebut, Penulis menilai bahwa salah satu yang menjadi

poin utama dalam permasalahan ini yaitu kurang dilibatkannya partisipasi publik atau *meaningfull participation* pada saat UU tentang Cipta Kerja sedang dibentuk, alhasil faktor inilah yang seharusnya menjadi konsentrasi serius pemerintah untuk memperbaiki UU tentang Cipta Kerja.

Mengingat pada *judicial review* UU tentang Cipta Kerja Hakim MK hanya sebatas menguji aspek formilnya saja, maka semestinya pemerintah mengikuti arahan perintah Hakim MK sebagaimana yang termuat dalam putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Namun kenyataannya justru berbanding terbalik dengan apa yang diharapkan, pemerintah justru malah menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023. Mengingat Perppu merupakan produk hukum yang menjadi bagian dari hak prerogatif Presiden, maka tentu dapat dipastikan bahwa penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 tidak melibatkan partisipasi publik sepenuhnya sebagaimana yang dipermasalahkan dalam putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

Kembali melihat pada konsep Perppu dalam kajian ilmu perundang-undangan di Indonesia sebagaimana yang telah Penulis jelaskan pada sub kerangka konsepsional, keputusan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 sangat tidak selaras dengan konsep Perppu yang diputuskan oleh Hakim MK melalui putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Putusan tersebut menegaskan bahwa Perppu dapat diterbitkan oleh Presiden

<sup>42</sup> Perppu No. 2 Tahun 2022 Huruf F, hal. 2.

a). Presiden menilai bahwa kondisi negara sedang dalam keadaan darurat, namun Perppu yang hendak diterbitkan oleh Presiden tetap tidak melanggar aturan hukum yang berlaku, b). Pertimbangan Presiden harus didasari dengan tidak adanya aturan hukum yang mengatur permasalahan darurat tersebut, walaupun ada tetapi aturan hukum tersebut dinilai Presiden kurang efektif untuk mengatasi permasalahan darurat tersebut, c). Tidak adanya alternatif lain selain menerbitkan Perppu, walaupun ada akan sangat memakan banyak waktu.<sup>43</sup>

Berdasarkan penafsiran Hakim MK terhadap keberadaan diperbolehkannya menerbitkan Perppu sebagaimana dalam putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, Penulis menilai bahwa keberadaan Perppu No. 2 Tahun 2022 bertentangan dengan pasal 27 ayat 1 UUD NRI 1945 yang menjamin adanya kesamaan kedudukan di dalam hukum. Dengan adanya penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2022 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023, maka Penulis menilai bahwa tindakan pemerintah dalam hal ini telah merampas hak para pemohon yang sebelumnya telah menggugat UU tentang Cipta Kerja ke MK. Dengan kata lain, tindakan pemerintah ini tentunya akan berdampak pada adanya ketidakpercayaan publik atas adanya jaminan kepastian hukum di Indonesia, jika pemerintah memang benar-benar menjunjung tinggi supremasi hukum dan konstitusi maka langkah yang seharusnya ditempuh oleh pemerintah yaitu memperbaiki UU tentang Cipta Kerja seperti apa yang diperintahkan oleh Hakim MK, namun kenyataan dilapangan justru berbeda.

<sup>43</sup> Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, hal. 20.

Menelaah lebih lanjut dengan merujuk pada penafsiran Hakim MK sebagaimana dalam putusan MK No. 138/PUU-VII/2020, tindakan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 merupakan wujud keegoisan pemerintah yang enggan melaksanakan amar putusan MK terkait perbaikan pada UU tentang Cipta Kerja secara formil. Jika pemerintah beralasan tidak adanya alternatif lain selain menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022, maka perlu kembali Penulis tegaskan bahwa dalam amar putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terdapat frasa amar putusan yang menyatakan bahwa “apabila Presiden dan DPR tidak menyelesaikan perbaikan pada UU tentang Cipta Kerja, maka UU tersebut dinyatakan batal demi hukum, aturan sebelumnya yang telah diakomodasi ke dalam UU tersebut dinyatakan berlaku kembali.”<sup>44</sup> Dengan kata lain dapat dipahami bahwa tindakan pemerintah menerbitkan lalu menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 seolah memperlihatkan keegoisan pemerintah untuk memaksakan kepentingan demi untuk segera mengimplementasikan substansi UU tentang Cipta Kerja.

Merujuk pada gagasan Mahfud MD mengenai kausalitas hukum dan politik yang dikemas dalam istilah “hukum determinan atas politik dan politik determinan atas hukum,” Penulis berpandangan bahwa keberadaan kasus penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 mencerminkan bahwa saat ini pengaruh politik lebih dominan daripada hukum itu

<sup>44</sup> Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, hal. 416-417.

sendiri. Apabila keduanya dijalankan dengan seimbang, maka sinkronisasi kewenangan antara masing-masing kekuasaan dalam rangka mewujudkan checks and balances dapat terjalin dengan harmonis.

Terkait dengan tindak lanjut atas keputusan pemerintah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023, Penulis memiliki persamaan dengan cara pandang Fitra Arsil dalam menilai peluang Perppu dapat disalahgunakan oleh seorang Presiden. Dalam sudut pandang pemikirannya, Fitra Arsil mengemukakan bahwa perlu segera dibentuknya sebuah aturan hukum yang membatasi Perppu baik secara aspek formil maupun material, dengan adanya pembatasan ini maka tentunya akan dapat mencegah terjadinya kasus penyalahgunaan Perppu dengan dalih penafsiran subjektif seorang Presiden yang memandang bahwa kondisi negara sedang genting.<sup>45</sup> Merujuk pada gagasan tersebut, Penulis menilai bahwa keberadaan pembatasan prosedural dan material terhadap Perppu tentunya akan dapat membatasi ruang gerak Presiden sebagai pemegang kendali hak prerogatif atas Perppu, apabila mekanisme prosedural dan materi muatan Perppu diberi batasan maka akan sangat berpotensi besar mewujudkan adanya penafsiran secara objektif terhadap frasa “ihwal kepentingan yang memaksa” sebagai syarat penting diterbitkannya Perppu.

<sup>45</sup> Fitra Arsil, *Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Vol. 48 No. 1, 2018, hal. 19.

Tidak hanya itu, terkait dengan tindak lanjut terhadap permasalahan ini, Penulis juga setuju dengan gagasan Jimly Asshiddiqie dalam menilai kegaduhan politik yang berimbas pada ketidakstabilan supremasi hukum dan konstitusi di Indonesia. Jimly Asshiddiqie dalam paradigma pemikirannya menjelaskan bahwa sangat perlu untuk segera dibentuknya lembaga negara yang memiliki spesifikasi kewenangan khusus mengawasi serta menegakkan keadilan yang disebabkan oleh adanya pelanggaran etik yang dilakukan para penyelenggara negara, Jimly Asshiddiqie menyebutnya sebagai lembaga peradilan etik.<sup>46</sup>

Mengacu pada gagasan pemikiran di atas, Penulis berpandangan bahwa keberadaan lembaga peradilan etik tentunya akan sangat berdampak positif terhadap keberlangsungan supremasi hukum dan konstitusi di Indonesia, mengingat sampai detik ini putusan MK yang menyangkut isu krusial kerap kali dianulir oleh DPR bersama dengan Presiden. Problematika penetapan Perppu No.2 Tahun 2022 menjadi UU No. 6 Tahun 2023 merupakan bentuk kasus yang mengindikasikan akan adanya pelanggaran etik yang dilakukan oleh DPR bersama dengan Presiden, lantaran dalam kasus ini DPR dan Presiden telah melakukan constitutional disobedience karena tidak memperbaiki UU tentang Cipta Kerja sesuai dengan putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

<sup>46</sup> Bilal Ramadhan, Jimly: *Pembentukan Majelis Etik Nasional Sudah Dapat 'Lampu Hijau'*, dimuat dalam <https://news.republika.co.id/berita/s44fqk330/jimly-pembentukan-majelis-etik-nasional-sudah-dapat-lampu-hijau>, diakses pada tanggal 10 Juli 2024.



### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Terkait dengan permasalahan penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 Menjadi UU No. 6 Tahun 2023, Penulis berasumsi bahwa seharusnya langkah yang ditempuh oleh pemerintah dalam mengatasi permasalahan penolakan UU tentang Cipta Kerja oleh masyarakat yaitu dengan cara memperbaiki UU tersebut melalui proses *legislative review*, mengingat inti permasalahan ini terletak pada adanya kecacatan formil dalam proses pembentukan UU tersebut. Apabila suatu UU dinyatakan cacat formil maka tak bisa dipungkiri bahwa substansi yang termuat dalam UU tersebut juga tidak dapat diberlakukan, satu-satunya langkah yang paling tepat untuk mengatasi persoalan ini yaitu memperbaiki proses pembentukan UU tentang Cipta Kerja sesuai dengan amar putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020,
2. Terkait dengan tindak lanjut atas permasalahan penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 Menjadi UU No. 6 Tahun 2023, Penulis berpandangan bahwa dirasa sangat perlu untuk segera memberikan pembatasan baik secara prosedural maupun material terhadap hak prerogatif Presiden sebagai pemegang kendali atas Perppu guna untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan Perppu oleh Presiden, mengingat Perppu berpotensi dapat disalahgunakan sebagai jalur cepat dalam membentuk UU atau fast track legislation. Selain itu, Penulis berpandangan bahwa dirasa sangat perlu untuk segera

membentuk lembaga peradilan etik yang mampu menegakkan hukum yang diakibatkan oleh adanya pelanggaran etik oleh pejabat negara dalam hal ini khususnya Presiden dan DPR.

#### B. Saran

Berkenaan dengan permasalahan ini, Penulis menyarankan kepada DPR untuk segera memberikan aturan yang secara spesifik membatasi penerbitan Perppu dengan cara memperjelas ketentuan serta syarat-syarat Perppu baik dari aspek formil maupun materil. Saran ini tidak lain hanyalah bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan Perppu oleh pemerintah. Selain itu, Penulis juga menyarankan agar segera dibentuk sebuah lembaga peradilan etik yang secara spesifik menindak tegas para aktor penyelenggara negara yang kedapatan benar-benar telah melanggar kode etik, hal ini bertujuan untuk mengupayakan adanya kepastian hukum di Indonesia.

## Daftar Pustaka

### Peraturan Perundang-undangan

- Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja.

### Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

### Buku

- Ali Safa'at, M. et al, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi. 2019.
- Arikunto, Suharsini. Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik. Jakarta: Rineka Cipta, 2016.
- Asmarudin, Imam dan Imawan Sugiharto, Mahkamah Konstitusi dalam Bingkai Negara Hukum Indonesia. Brebes: Diya Media Group, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2019.
- Indrati S, M. F. Ilmu Perundang-Undangan. Yogyakarta: PT. Kanisius, 2021.
- MD, Mahfud. Politik Hukum di Indonesia. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Rahardjo, Satjipto. Hukum dan Masyarakat. Bandung: Angkasa, 1980.
- Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI Press, 2010.

- Tutik, Titik Triwulan. Restorasi Hukum Tata Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Prenada Media Group, 2017.
- Wulani, Sumardjono, M. S. Putusan MK Terkait UU Cipta Kerja. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2022.

### Jurnal

- Antasari, Rina. Telaah Terhadap Perkembangan Tipe Tatahan Hukum di Indonesia Perspektif Pemikiran Nonet-Selznick Menuju Hukum Yang Berkeadilan. Nurani: Jurnal Kajian Syari'ah Dan Masyarakat, Vol. 19 No. 1, Juni 2019.
- Arsil, Fitra. Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial. Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Vol. 48 No. 1, 2018.
- Chamdani, et al. Analisis Kedudukan Undang-Undang Cipta Kerja Setelah Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Universitas Kanjuruhan Malang: Jurnal Panorama Hukum, Vol. 7 No. 1, Juni 2022.
- Irawan, Atang. Undang-Undang Cipta Kerja Ditengah Himpitan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Universitas Pasundan: Jurnal Litigasi, Vol. 23 No. 1, April 2022.
- Lubis, Arief Fahmi. Urgency of Emergency Constitutional Legal Perspective in Legal System Practice in Indonesia. Universitas Katolik Widya Karya Malang: Jurnal Hukum Dan Sosial Politik, Vol. 1 No. 2, Mei 2023.

- Nurhayati, Tri. Kajian Yuridis Sosiologis Terhadap Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Beserta Aturan Turunannya. UIN Wali Songo: Jurnal Kertha Semaya, Vol. 9 No. 6, April 2021.
- Suhariyanto, Didik. Problematika Penetapan Perppu Kondisi Negara Dalam Keadaan Darurat Dalam Sistem Hukum Di Indonesia. Universitas Semarang: Jurnal USM Law Review, Vol. 4 No. 1, 2021.
- Zamroni, Mohammad. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu (President's Authority to Issue Perppu), Kementerian Hukum Dan HAM: Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No. 3, 2018.
- Ramadhan, Bilal. Jimly: Pembentukan Majelis Etik Nasional Sudah Dapat 'Lampu Hijau'. Dimuat dalam <https://news.republika.co.id/berita/s44fqk330/jimly-pembentukan-majelis-etik-nasional-sudah-dapat-lampu-hijau>, diakses pada tanggal 10 Juli 2024.
- Sahbani, Agus. Sah! Presiden Teken UU Cipta Kerja. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/sah-presiden-teken-uu-cipta-kerja-lt5fa05208f09ff/>, diakses pada tanggal 10 Juli 2024.
- Saptohutomo, Aryo Putranto. Jimly Kritik Perppu Cipta Kerja: "Rule by Law" yang Kasar dan Sombong. Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2023/01/04/21441661/jimly-kritik-perppu-cipta-kerja-rule-by-law-yang-kasar-dan-sombong?page=all>, diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

## Laman

- DA, Ady Thea. Perppu Cipta Kerja Bentuk Pengkhianatan terhadap Putusan MK. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/lbh-jakarta--perppu-cipta-kerja-bentuk-pengkhianatan-terhadap-putusan-mk-lt63b2650d21831/>, diakses pada tanggal 10 Juli 2024.
- Nur Wahid, M. H. Gagal Disetujui DPR dan Kehilangan Relevansi, Wakil Ketua MPR: Sesuai UUD, Perppu Ciptaker Harusnya Dicabut. Dimuat dalam <https://www.mpr.go.id/berita/Gagal-Disetujui--DPR-dan-Kehilangan-Relevansi,-Wakil-Ketua-MPR:-Sesuai-UUD,-Perppu-Ciptaker-Harusnya-Dicabut>, diakses tanggal 10 Juli 2024.

## **PEDOMAN/PANDUAN PENULISAN NASKAH JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN PRODIGY**

- 1) Naskah yang dikirim dalam bentuk karya tulis ilmiah di bidang peraturan perundang-undangan seperti hasil pengumpulan data, survei, hipotesis, kajian teori, studi kepustakaan, saduran buku, dan gagasan kritis konseptual yang bersifat objektif, sistematis, analisis dan deskriptif.
- 2) Naskah yang dikirim berupa karya tulis asli yang belum pernah dimuat atau dipublikasikan di media lain.
- 3) Setiap naskah ditulis oleh maksimal 2 (dua) orang penulis.
- 4) Naskah diketik 1,5 (satu koma lima) spasi di atas kertas A4 dengan huruf Bookman Old Style ukuran 12 (dua belas).
- 5) Panjang naskah minimal 25 (dua puluh lima) halaman dan maksimal 35 (tiga puluh lima) halaman (termasuk daftar pustaka).
- 6) Penulisan menggunakan bahasa Indonesia baku, lugas, sederhana dan mudah dipahami serta tidak mengandung makna ganda.
- 7) Pokok pembahasan atau judul penulisan berupa kalimat singkat dan jelas dengan kata atau frasa kunci yang mencerminkan tulisan.
- 8) Redaksi berhak mengubah teknik penulisan (redaksional) tanpa mengubah arti.
- 9) Redaksi dapat mengusulkan perubahan substansi.
- 10) Cara penulisan penyingkatan:
  - a. Singkatan untuk nama undang-undang, UU tentang nama singkat/sebutan undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) atau Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU tentang Nakeswan).
  - b. Singkatan untuk nama undang-undang yang terlalu panjang termasuk undang-undang perubahan, singkatan dengan menyebut nomor undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU No.10 Tahun 2016).
  - c. Singkatan untuk peraturan pelaksana, singkatan dengan menyebut nomor peraturan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (PP No.11 Tahun 2016).
  - d. Konsistensi penyingkatan dalam seluruh penulisan.
  - e. Penyingkatan peraturan perundang-undangan dimulai di batang tubuh tulisan.
- 11) Penulisan kutipan langsung mulai dari 4 (empat) baris ke atas, ditulis menjorok ke dalam, satu ketuk, spasi 1 (satu), dan ukuran huruf 12 (dua belas).

Contoh:

Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.
- 12) Penulisan kutipan langsung kurang dari 4 (empat) baris, ditulis langsung (tidak menjorok), ditulis miring, diawali dan diakhiri dengan tanda kutip.

Contoh:



Fungsi dan peran ganda Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus diakui pula dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*”

- 13) Penulisan kutipan langsung dalam Bahasa Inggris mulai dari 4 (empat) baris ke atas, ditulis cetak miring, menjorok ke dalam, satu ketuk, spasi 1 (satu), dan ukuran huruf 12 (dua belas).

Contoh:

*For the purposes of this Convention, “enforced disappearance” is considered to be the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State, followed by a refusal to acknowledge the deprivation of liberty or by concealment of the fate or whereabouts of the disappeared person, which place such a person outside the protection of the law.*

- 14) Penulisan kutipan langsung dalam Bahasa Inggris kurang dari 4 (empat) baris, ditulis cetak miring, langsung (tidak menjorok), ditulis miring, diawali dan diakhiri dengan tanda kutip.

Contoh:

Pasal 24 ayat (1) Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa menyatakan: “*For the purposes of this Convention, “victim” means the disappeared person and any individual who has suffered harm as the direct result of an enforced disappearance*”.

- 15) Pengiriman naskah dilengkapi dengan alamat *e-mail* untuk korespondensi. Alamat *e-mail* korespondensi penulis harus sesuai dengan *e-mail* yang digunakan untuk mengirim naskah dan harus *e-mail* pemilik naskah.

- 16) Metode penulisan disesuaikan dengan tulisan ilmiah dan ejaan Bahasa Indonesia yang disempurnakan yang secara garis besar sebagai berikut:

- Judul dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.
- Nama Penulis (unit kerja, nama instansi, dan alamat korespondensi/alamat *email* penulis).
- Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris (ditulis dalam 1 (satu) paragraf dengan 1 (satu) spasi, ukuran huruf 10 (sepuluh), jumlah kata minimal 100 (seratus) dan maksimal 250 (dua ratus lima puluh) kata.
- Kata kunci minimal 3 (tiga) dan maksimal 5 (lima) kata terpenting dalam makalah yang dicantumkan di bawah abstrak dan tanpa diakhiri tanda baca titik.
- Sistematika penulisan ditulis sebagai berikut.

- 17) Jika tulisan calon kontributor yang bukan pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dimuat, diharapkan melampirkan syarat administrasi yang dapat dikirimkan bersamaan dengan konsep awal tulisan utuh, yang terdiri dari:

- fotokopi NPWP atas nama calon kontributor;
- fotokopi KTP atas nama calon kontributor; dan
- fotokopi buku rekening atas nama calon kontributor.

Syarat administrasi tersebut harus sesuai dengan nama penulis dalam naskah yang akan diterbitkan.



## **JUDUL (TITLE)**

### **Penulis**

Jabatan

Instansi

\*Korespondensi: e-mail

### **Abstrak**

Abstrak merupakan penyajian uraian ringkas, cermat, dan menyeluruh dari isi tulisan yang berfungsi untuk memberikan gambaran ringkas tentang isi tulisan dan disusun sedemikian rupa untuk menggugah pembaca. Penulis hendaknya memperhatikan ketentuan penulisan abstrak termasuk dalam pemilihan kata yang efisien dan tepat, menggunakan bahasa baku dan komunikatif, penyusunan kalimat yang syarat makna dan penataan kalimat menjadi sebuah paragraf yang koheren. Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang terdiri atas satu paragraf dengan maksimum 250 kata, informasi dalam abstrak mencakup latar belakang, masalah, tujuan, metode penulisan, hasil, dan kesimpulan. (Bookman Old Style, 10, spasi tunggal).

Kata kunci: minimal tiga kata dan maksimal lima kata terpenting dalam makalah (Bookman Old Style 10, spasi tunggal) tanpa diakhiri tanda baca titik

### **Abstract**

*Abstract is a brief description of the presentation, a careful and thorough the paper that gives a quick overview of the paper and arranged in such a way to arouse the reader. The author should consider the abstract provisions consisting the selection of efficient and precise words, using the standard language and communicative. the sentence structure and meaning is written in a coherent paragraph. Abstract is written in Bahasa and English which consists of a single paragraph with a maximum of 250 words, including the information of background, formulation of the problem, purposes, writing methods/approach, results, and conclusions. (Book style oldman, 10, single spaced).*

*Keywords: Minimum three words and maximum five words of most important words in the paper **without ending with a period***

## **I. Pendahuluan (Bookman Old Style 12, spasi 1 1/2)**

- A. Latar Belakang**
- B. Permasalahan**
- C. Tujuan**
- D. Metode Penulisan**

## **II. Pembahasan**

### **A. Kerangka Konseptual**

1. ...
2. ...
3. ...

### **B. Analisis Materi Tulisan (Judul bagian ini disesuaikan dengan materi tulisan masing-masing)**

1. ...
2. ...
3. ...

## **III. Penutup (berisi simpulan dan saran)**

## **DAFTAR PUSTAKA**

- f. Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang terdiri atas satu paragraf dengan maksimum 250 kata, informasi dalam abstrak mencakup latar belakang, masalah, tujuan, metode penulisan, hasil, dan kesimpulan. (Bookman Old Style, 10, spasi tunggal). Abstrak disertai dengan Kata kunci: minimal tiga kata dan maksimal lima kata terpenting dalam makalah (Bookman Old Style 10, spasi tunggal).

Contoh:

#### **Abstrak**

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

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

- g. Contoh penulisan nama, jabatan, instansi, dan korespondensi:

Rangga Leksana  
Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korespondensi: [rangga@gmail.com](mailto:rangga@gmail.com)

- h. Penulisan kutipan menggunakan sistem catatan kaki (*footnote*), yang ditulis menjorok 1 (satu) ketuk, masuk ke dalam, huruf Bookman Old Style, ukuran 10 (sepuluh), paragraf *single*, dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Pasal, Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

<sup>3</sup>Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

## **Putusan Pengadilan**

Judul dan Nomor Putusan, halaman.

Contoh:

<sup>4</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hal. 4.

## **Buku**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku*, Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>1</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, hal. 21.

Sumber kutipan berikutnya yang menunjuk kepada sumber yang telah disebut dalam catatan kaki di atasnya, menggunakan *Ibid* (jika halaman sama) atau *Ibid.*, hal. 35 (jika berbeda halaman).

Penulisan sumber kutipan yang telah disebut sebelumnya dan telah disisipi sumber kutipan lain, sebagai berikut:

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku/Karangan*, halaman. (tidak menggunakan *op.cit*, *loc.cit*).

Contoh:

<sup>7</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hal. 53.

Jika kutipan berasal dari sumber kedua maka mengikuti pedoman sebagai berikut:

Nama Penulis/Pengarang asal dalam nama Penulis/Pengarang yang bukunya dikutip, judul buku yang dikutip, Tempat Terbit buku yang dikutip: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

*John Rawls* dalam Munir Fuady, *Bisnis Kotor: Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 60.

## **Jurnal**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan*, Nama Jurnal, Volume dan tahun, halaman.

Contoh:

<sup>8</sup>Oksidelfa Yanto, *Tindak Pidana Pemalsuan Uang Kertas Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*, Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 5 No.1, Juli 2017, hal. 29.

### **Terjemahan**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh..., Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>9</sup>Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Jakarta: HuMa, 2003, hal. 51.

### **Harian/Surat Kabar**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan*, Nama Harian/Surat Kabar, hari, tanggal, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>2</sup>Robert Endi Jaweng, *Korupsi dan Revisi UU Pemda*, Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014, hal. 9.

### **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Makalah, Risalah UU, Draf RUU

Nama Penulis/Pengarang/Institusi, *Judul Tulisan*, Institusi, hari/tanggal/tahun, halaman.

Tim Naskah Akademik RUU Paten, *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Paten Tahun 2008*, BPHN-Kemenkumham, Maret 2015, hal. 3.

### **Laman**

Nama Penulis, *Judul Tulisan*, dimuat dalam http..., diakses tanggal bulan tahun.

Contoh:

<sup>4</sup>John Ferry Situmeang, *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang--sh->, diakses tanggal 27 Januari 2014.



- 18) Isi, materi, dan susbtansi tulisan merupakan tanggung jawab penulis.
- 19) Setiap naskah bebas menggunakan referensi dari buku dan jurnal dari tahun berapapun akan tetapi setiap naskah wajib menggunakan minimal 10 referensi dari **buku dan jurnal**, baik cetak maupun *online* dengan ketentuan menggunakan pustaka terbitan 10 tahun terakhir (minimal tahun 2015) yang digunakan sebagai sumber kutipan di *footnote* dan daftar pustaka.
- 20) Daftar pustaka ditulis menjorok 1 (satu) ketuk pada baris ke 2 (dua), huruf Bookman Old Style, ukuran 12 (dua belas), dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

### **Peraturan Perundang-undangan**

Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

### **Putusan Pengadilan**

Contoh:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

### **Buku**

Nama Penulis/Pengarang (jika nama terdiri dari dua kata atau lebih, nama belakang diletakkan di depan). *Judul Buku*. Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.

### **Jurnal**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Jurnal: Volume dan tahun.

Contoh:

Yanto, Oksidelfa. *Tindak Pidana Pemalsuan Uang Kertas Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*. Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 5 No.1, Juli 2017.

### **Terjemahan**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh... . Tempat terbit: Penerbit, tahun.



Contoh:

Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco. Jakarta: HuMa, 2003.

### **Harian/Surat Kabar**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Harian/Surat Kabar, Hari, Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Jaweng, Robert Endi. *Korupsi dan Revisi UU Pemda*. Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014.

### **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Makalah, Risalah UU, Draf RUU

Contoh:

Tim Naskah Akademik RUU Paten. *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Paten Tahun 2008*. BPHN-Kemenkumham, Maret 2015.

### **Laman**

Nama Penulis. Dimuat dalam *Judul Tulisan*. [http ...](http://...), diakses Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Situmeang, John Ferry. *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Dimuat dalam [http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang--sh\\_](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang--sh_), diakses tanggal 27 Januari 2014.





PUSAT PERANCANGAN  
UNDANG-UNDANG  
BADAN KEAHLIAN DPR RI  
2025