

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**  
**Volume 12, Nomor 1, Juli 2024**

**DAFTAR ISI**

Daftar Isi	
Pengantar Redaksi.....	ii
Lembar Abstrak.....	iii-xvi
Analisis Yuridis terhadap Bab tentang Pusat Data Nasional dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia Guna Mendorong Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang Optimal <i>Reja, PhD Candidate</i> .....	1-17
Urgensi Ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Secara Paksa <i>Apriyani Dewi Azis, S.H.</i> .....	19-32
Tantangan Ketahanan Pangan Pokok Beras Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja <i>Dahiri</i> .....	33-48
Harmonisasi Perencanaan Pembangunan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Perencanaan Pembangunan dan Pemilihan Umum <i>Christin Sabatini S</i> .....	49-64
Pengaturan Kewenangan Membentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum dan Sesudah Reformasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 <i>Mardisontori</i> .....	65-77
Tinjauan Yuridis Implementasi Dana Abadi di Bidang Pendidikan oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan <i>Savitri Wulandari dan Iranisa</i> .....	79-94
Urgensi Pembentukan Undang-Undang tentang Hilirisasi Minyak dan Batubara Sebagai Upaya Memaksimalkan Pengelolaan Kebijakan Hilirisasi <i>M. Hafid</i> .....	95-113
Analisis Yuridis Efektivitas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dalam Melestarikan Cagar Budaya <i>Bagus Prasetyo</i> .....	115-131
Tinjauan Kritis Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap Akses dan <i>Link and Match</i> Pendidikan <i>Ollani Vabiola Bangun</i> .....	133-149

## PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa atas berkat rahmat dan karuniaNya, sehingga Redaksi dapat menerbitkan Jurnal Perundang-undangan “Prodigy” Volume 12 Nomor 1, Juli 2024. 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 9 (Sembilan) 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 9 (Sembilan) tulisan dengan berbagai tema sebagai berikut: Kesatu, Analisis Yuridis terhadap Bab tentang Pusat Data Nasional Dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Satu Data Indonesia guna mendorong Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Yang Optimal; Kedua, Urgensi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan semua orang dari penghilangan secara paksa; Ketiga, Tantangan Ketahanan Pangan Pokok Beras Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja; Keempat, Harmonisasi Perencanaan Pembangunan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Perencanaan Pembangunan dan Pemilihan Umum; Kelima, Pengaturan Kewenangan Membentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum dan sesudah reformasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya Keenam, Tinjauan Yuridis Implementasi Dana Abadi di Bidang Pendidikan Oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan; Ketujuh, Urgensi Pembentukan Undang-Undang tentang Hilirisasi Minyak dan Batubara sebagai upaya memaksimalkan pengelolaan kebijakan hilirisasi; Kedelapan, Analisis Yuridis Efektifitas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dalam melestarikan cagar budaya; dan Kesembilan, Tinjauan Kritis Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap akses dan link and match pendidikan.

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 2024

Redaksi

<p style="text-align: center;"><b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b></p>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
<p>Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.</p>	
<p><b>Reja, PhD Candidate</b>          Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan Komisi I DPR RI  <b>Analisis Yuridis terhadap Bab Tentang Pusat Data Nasional dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia Guna Mendorong Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang Optimal</b>          Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 1-17</p> <p>Pembangunan Pusat Data Nasional (PDN) merupakan amanat kebijakan pemerintah melalui Pasal 27 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). PDN adalah langkah strategis oleh pemerintah untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, kekuasaan data negara, dan penggabungan data nasional dalam kerangka Satu Data Indonesia. Kebijakan terkait PDN harusnya terintegrasi dengan banyak kebijakan lainnya di Indonesia. Pengaturan tentang Pusat Data Nasional belum ada dalam Peraturan Presiden Nomor 39 tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia (Perpres tentang Satu Data Indonesia). Negara-negara Forum G-20 termasuk Indonesia menjadi model bagi dunia terhadap transformasi digital yang memadai termasuk dalam hal Pusat Data Nasional. Amerika Serikat dan Negara Uni Eropa memiliki pertimbangan tersendiri atas kebijakan Pusat Data. Banyak pihak yang memiliki keterkaitan akan Satu Data Indonesia agar meningkatkan kebijakan berupa Perpres tentang Satu Data Indonesia (SDI) menjadi undang-undang. Hal ini merupakan momentum masuknya bab pengaturan terkait Pusat Data Nasional dalam kebijakan setara undang-undang. Tulisan ini bertujuan untuk memahami implikasi hukum terhadap bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional yang menjadi bagian dari penyelenggaraan Satu Data Indonesia sekaligus menganalisis usulan rumusan materi muatannya. Tulisan ini menggunakan analisis data yang dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitik tolak dari hukum positif yang konkret. Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait politik hukum.</p> <p>Kata kunci: pusat data nasional, satu data Indonesia, transformasi digital, undang-undang, bab</p>	
<p><b><i>(Legal Analysis of the Provisions on the National Data Center in the Draft of One Data Indonesia Law to Promote Optimal Electronic-Based Government System)</i></b></p> <p><i>Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 1-17</i></p> <p><i>The development of a National Data Center (PDN) is mandated by the government's policy through Article 27 of Presidential Regulation (Perpres) Number 95 Year 2018 on Electronic-Based Government System (SPBE). PDN is a strategic move by the government to increase effectiveness, efficiency, state data sovereignty, and consolidation of national data within the One Data Indonesia framework. Policy towards National Data Center (PDN) should have been integrated with other policies in Indonesia. However, the regulations pertaining to the National Data Center have not been incorporated into Presidential Regulation Number 39 Year 2019 concerning One Data Indonesia. G-20 nations, including Indonesia, serve as examples for the international community in relation to advanced digital transformation, particularly in the realm of National Data Centers. The United States of America and nations within the European Union have distinct perspectives when it comes to formulating policies related to Data Centers. There were several concerns from data stakeholders that have requested that Presidential Regulation concerning One Data Indonesia be upgraded to a law. This is an ideal situation to embody the National Data Center provisions into a law-like policy. The objective of this writing is to examine the legal effects of the National Data Center provisions in the context of One Data Indonesia, and to analyze the proposal for structuring its materials into a law. This writing uses qualitative legal analysis, which is based on concrete positive law. The normative legal writing is carried out through a library study related to legal policy.</i></p> <p><i>Key words: nasional data center, one data Indonesia, digital transformation, law, chapter</i></p>	

<b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
<p>Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.</p>	
<p><b>Apriyani Dewi Azis, S.H.</b>  Badan Keahlian DPR RI  <b>Urgensi Ratifikasi Konvensi Internasional  untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Secara Paksa</b>  Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 19-32</p> <p>Indonesia secara eksplisit belum mengatur mengenai kejahatan penghilangan paksa. Padahal masih terdapat kasus penghilangan paksa yang terjadi di Indonesia yaitu kasus penghilangan paksa terhadap 13 aktivis prodemokrasi pada tahun 1997/1998. Pemerintah Indonesia telah menandatangani Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa pada tahun 2010. Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa mengatur mengenai upaya pencegahan, pemberantasan, dan hukum acara untuk upaya penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana penghilangan paksa. Konvensi ini merupakan salah satu landasan hukum Hak Asasi Manusia (HAM) internasional untuk memberikan pelindungan untuk setiap orang dari penghilangan paksa. Penandatanganan Konvensi merupakan langkah awal dalam upaya pelindungan, pemenuhan, dan pemajuan HAM khususnya untuk tindak pidana penghilangan paksa. Namun sampai saat ini Indonesia belum melakukan ratifikasi terhadap konvensi tersebut. Rumusan masalah dalam penulisan ini yaitu bagaimana urgensi dan implikasi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui urgensi dan implikasi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Penulisan dilakukan dengan metode yuridis normatif yaitu melakukan pengkajian terhadap sumber kepustakaan terdiri dari berbagai literatur terkait pengaturan untuk pelindungan semua orang dari penghilangan paksa dan melakukan deskriptif analisis untuk menjawab permasalahan yang dimaksud. Indonesia harus segera melakukan ratifikasi konvensi dalam bentuk undang-undang agar berlaku secara efektif dan mengikat secara hukum untuk melindungi setiap orang dari praktik kejahatan penghilangan paksa serta sebagai upaya pencegahan, pemberantasan, dan hukum acara bagi upaya penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana penghilangan paksa.</p> <p>Kata kunci: ratifikasi, konvensi, pelindungan</p>	

<b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
<p>Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.</p>	
<p><b>(The Urgency of Ratification of International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)</b></p> <p><i>Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 19-32</i></p> <p>Indonesia has not explicitly regulated the crime of enforced disappearance. Even though there are still cases of forced disappearances that occur in Indonesia, namely the case of the forced disappearance of 13 pro-democracy activists in 1997/1998. The Indonesian government signed the International Convention for the Protection of All People from Enforced Disappearances in 2010. The International Convention for the Protection of All People from Enforced Disappearances regulates efforts to prevent, eradicate and procedural law for law enforcement efforts against perpetrators of the crime of enforced disappearance. This Convention is one of the foundations of international Human Rights (HAM) law to provide protection for everyone from enforced disappearance. The signing of the Convention is the first step in efforts to protect, fulfill and promote human rights, especially for the crime of enforced disappearance. However, until now Indonesia has not ratification the convention. The formulation of the problem in this paper is the urgency and implications of the ratification of the International Convention for the Protection of All People from Enforced Disappearance. This article aims to determine the urgency and implications of ratification the International Convention for the Protection of All People from Enforced Disappearance. The writing was carried out using a normative juridical method, namely conducting a review of literary sources consisting of various literature related to regulations for the protection of all people from enforced disappearances and carrying out descriptive analysis to answer the problem in question. Indonesia must immediately ratification the Convention in the form of a law so that it applies effectively and is legally binding to protect everyone from the practice of the crime of enforced disappearance and as an effort to prevent, eradicate and procedural law for law enforcement efforts against perpetrators of the crime of enforced disappearance.</p> <p>Keywords: ratification, convention, protection</p>	

<b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
<p>Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.</p>	
<p><b>Dahiri</b>            Badan Keahlian DPR RI</p> <p><b>Tantangan Ketahanan Pangan Pokok Beras Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja</b></p> <p>Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 33-48</p> <p>Komoditas beras sebagai bahan pangan pokok utama Masyarakat Indonesia terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Bahkan dalam 3 tahun terakhir peningkatan harga beras cukup tinggi. Determinan naiknya harga beras dipicu karena turunnya produksi sebagai akibat turunnya luas lahan panen. Karena itu, penulis menganalisis tantangan ketahanan pangan pokok beras pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. Metode penelitian menggunakan penelitian hukum normatif. Hasil menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 merupakan solusi terhadap penurunan luas panen karena Undang-Undang ini telah mengatur terkait lahan pertanian abadi pertanian. Selain itu Undang-Undang ini juga memperhatikan peningkatan kesejahteraan petani, karena petani merupakan produsen utama pangan pokok. Kata kunci: komoditas beras, produksi, luas panen.</p>	
<p><b><i>(The Challenges of Rice Food Security After the Enactment of Law Number 6 Of 2023 Concerning the Stipulation of Substitute Regulations For Law Number 2 of 2022 Concerning Job Creation)</i></b></p> <p><i>Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 33-48</i></p> <p><i>In recent times the crime of counterfeiting of money occurred in some regions. The perpetrators is not just one person, but can be more than one person. This money counterfeiting crime has already been endangering people's lives, because the circulation of counterfeit money as a legitimate currency exchange. In the perspective of criminal law, the crime of counterfeiting of banknotes constitutes a crime that prohibited by the Criminal Code and the Act Number 7 Year 2011 about Currency. The perpetrators may be punished with a maximum imprisonment of fifteen years or a lifetime because the perpetrators intentionally imitates or falsify the money with an intention to be circulated as authentic money. From various cases of counterfeiting of rupiah currency, the criminal punishment sentenced to the perpetrators is still relatively low, whereas this crime can threaten the sovereignty of the nation. The criminal act of counterfeiting money should be entered into a special crime regulated in a separate law. It is time for the state to pay serious attention by forming the National Criminal Code with constructive articles and able to break the chain of money counterfeiting syndicates. This is in line with the plan to make a new national Criminal Code Law.</i></p> <p><b>Keywords:</b> <i>crime, banknotes counterfeiting, criminal law</i></p>	



<p style="text-align: center;"><b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b></p>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
<p>Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.</p>	
<p><b>Christin Sabatini S</b> Pengurus Ikatan Sarjana Rakyat Indonesia</p> <p><b>Harmonisasi Perencanaan Pembangunan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Perencanaan Pembangunan Dan Pemilihan Umum</b></p> <p>Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 49-64</p> <p>Kesinambungan perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan daerah merupakan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN). Pergantian Presiden berisiko menyebabkan tidak adanya kesinambungan perencanaan pembangunan nasional apabila terdapat harmonisasi pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu) dengan UU tentang SPPN. Harmonisasi tersebut juga dibutuhkan agar kesinambungan perencanaan pembangunan dapat dipastikan melalui peraturan pelaksana undang-undang. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji harmonisasi perencanaan pembangunan berdasarkan kedua undang-undang tersebut dan peraturan pelaksana yang diterbitkan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Metode penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menyimpulkan tidak ada harmonisasi perencanaan pembangunan nasional berdasarkan UU tentang SPPN dan UU tentang Pemilu. Namun, terdapat harmonisasi perencanaan pembangunan nasional dalam implementasi melalui penerbitan peraturan pelaksana yang diterbitkan KPU. Tetapi, peraturan pelaksana tersebut tidak memiliki landasan hukum yang kuat karena tidak terdapat pengaturan dalam UU tentang Pemilu.</p> <p>Kata kunci: kesinambungan perencanaan pembangunan, harmonisasi perundang-undangan, pemilihan umum.</p>	
<p><i>(The Harmonization of Development Planning Based on the Legislation of Development Planning and General Election)</i></p> <p><i>Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 49-64</i></p> <p><i>The Law Number 25 of 2004 concerning the National Development Planning System (SPPN Law) regulate the continuity of national development planning and regional development planning. The changing of the President through general elections make a risk to discontinuity of national development planning if there is no harmonization of regulations in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections (General Election Law) with SPPN Law. The harmonization is also needed to ensure the continuity of development planning through implementing regulations. This research aims to examine the harmonization of development planning based on SPPN Law, General Election Law and implementing regulations issued by the General Election Commission (KPU). This research method used a normative juridical research approach. The research results concluded that no harmonization of national development planning based on SPPN Law and General Election Law. However, there is harmonization of national development planning in implementation through the implementing regulations issued by the KPU. But, the implementing regulations issued by KPU do not have a strong legal basis because there are no regulations in the General Election Law.</i></p> <p><i>Keywords: continuity of development planning, harmonization of regulations, general election.</i></p>	

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

**VOL. 12 NO. 1, JULI 2024**

**ISSN 2356-1106**

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

**Mardisontori**

Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

**Pengaturan Kewenangan Membentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sebelum dan Sesudah Reformasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945**

Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 65-77

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan Ketetapan MPR (TAP MPR) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dasar hukum TAP MPR sebelum amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, ditemukan melalui penafsiran sejumlah pasal yang ada dalam UUD 1945. Pasca amandemen terhadap UUD 1945, selain mengubah kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, juga mengubah tugas dan wewenang MPR. MPR tidak lagi mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur keluar. Akan tetapi berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di dalamnya menentukan jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan dan menempatkan TAP MPR dalam tata urutannya. Dengan demikian TAP MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditempatkan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana pengaturan kewenangan membentuk TAP MPR sebelum dan pasca amandemen UUD 1945 dan dikaitkan dengan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Adapun Tujuan penulisan untuk mengetahui bagaimana pengaturan kewenangan membentuk TAP MPR sebelum dan pasca amandemen UUD 1945 dan dikaitkan dengan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 tersebut. Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Dengan masih berlakunya sejumlah TAP MPR sebelum maupun pasca reformasi didasari atas praktik ketatanegaraan juga berdasarkan pengaturan dalam UUD 1945 maupun dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Kata kunci: TAP MPR, Undang-Undang Dasar



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

**VOL. 12 NO. 1, JULI 2024**

**ISSN 2356-1106**

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

***(Regulation of the Authority to Make MPR Decrees Before and After Reforms in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia)***

*Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 65-77*

*The People's Consultative Assembly (MPR) is a high state institution in the Indonesian constitutional system and MPR Decrees are one type of applicable legislation. The legal basis for MPR decisions before the amendment to the 1945 Constitution can be found through the interpretation of a number of articles in the 1945 Constitution. After the amendment to the 1945 Constitution, apart from changing the position of the MPR as the highest state institution, it also changed the duties and authority of the MPR. The MPR no longer issues MPR Decrees. However, based on Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislative Regulations, it places MPR Decrees in the sequence of statutory regulations. Thus, the MPR Decree is part of the types and hierarchy of statutory regulations placed under the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This article raises the issue of how the authority to make MPR Decrees is regulated before and after the amendments to the 1945 Constitution and is linked to TAP MPR RI Number I/MPR/2003 concerning Review of the Material and Legal Status of TAP MPRS and TAP MPR RI from 1960 to 2002. The purpose of this writing is to find out how the authority to make MPR Decrees is regulated before and after the amendment to the 1945 Constitution and is linked to TAP MPR RI Number I/MPR/2003. This writing uses a normative juridical method with a statutory regulatory approach. With a number of MPR Decrees still in effect before and after the reform, they are based on constitutional practices as well as the provisions in the 1945 Constitution and related laws and regulations.*

**Keywords:** MPR Decree, Constitution

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

**VOL. 12 NO. 1, JULI 2024**

**ISSN 2356-1106**

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

**Savitri Wulandari dan Iranisa**

Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

**Tinjauan Yuridis Implementasi Dana Abadi di Bidang Pendidikan oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan**

Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 79-94

Kehadiran Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) diharapkan dapat mendukung upaya pengembangan pendidikan dalam rangka meningkatkan kualitas daya saing sumber daya manusia (SDM) melalui pengelolaan Dana Abadi di Bidang Pendidikan. Meskipun telah mengelola Dana Abadi di Bidang Pendidikan sejak tahun 2011, namun capaian Human Development Index (HDI) dan Angka Partisipasi Kasar Perguruan Tinggi masih rendah. Oleh karena itu, penulis bertujuan menganalisis implementasi Dana Abadi Di Bidang Pendidikan oleh LPDP. Metode penulisan ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, pengelolaan Dana Abadi Bidang Pendidikan dilakukan menggunakan mekanisme dana bergulir dan dana cadangan pendidikan. Kedua, LPDP mengembangkan Dana Abadi Bidang Pendidikan dengan melaksanakan investasi dalam berbagai instrumen investasi. Ketiga, terdapat beberapa evaluasi yang perlu menjadi perhatian LPDP yaitu SDM masih rendah dan belum mencapai target RPJMN, tingginya tingkat kesenjangan antar daerah penerima bantuan beasiswa, pemberian beasiswa dan bantuan riset belum difokuskan pada penciptaan tenaga kerja, serta monitoring dan evaluasi beasiswa yang belum optimal. Karena itu, upaya yang perlu dilakukan antara lain beasiswa tingkat sarjana untuk anak masyarakat tidak mampu yang tercermin dari Program Keluarga Harapan (PKH), pemberian beasiswa diprioritaskan untuk sektor teknologi, digitalisasi, dan energi terbarukan, serta urgensinya regulasi yang dibuat tentang jenis, mekanisme, atau ukuran kontribusi yang diharapkan.

Kata kunci: LPDP, Dana Abadi Pendidikan, Pembangunan Sumber Daya Manusia

<b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.	
<b><i>(Juridical Review of the Implementation of Education Endowment Fund by the Indonesia Endowment Fund for Education Agency)</i></b> <i>Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 79-94</i> <p>The presence of LPDP PMK Number 47 of 2020 is expected to support educational development efforts to improve the quality of human resource competitiveness through the management of education endowment fund. Although it has managed the education endowment fund since 2011, the achievements of the Human Development Index (HDI) and the participation rate of higher education are still low. Therefore, the author the author aims to analyze the implementation of the education endowment fund by LPDP. This writing method uses a normative legal research approach. The results showed that first, the management of the Education Sector Endowment Fund was carried out using a revolving fund mechanism and education reserve funds. Second, the LPDP develops the Education Sector Endowment Fund by investing in various investment instruments. Third, there are several evaluations that need to be considered by the LPDP, namely that human resources are still low and have not reached the RPJMN target, the high level of disparity between regions receiving scholarship assistance, the provision of scholarships and research assistance has not been focused on creating a workforce, and monitoring and evaluation of scholarships that are not optimal. Therefore, efforts that need to be made include undergraduate level scholarships for children of poor people reflected in the Family Hope Program (PKH), scholarships prioritized for the technology, digitalization, and renewable energy sectors, and the urgency of regulations made on the type, mechanism, or size of the expected contribution.</p> <p>Keywords: LPDP, Endowment Fund, Human Resource Development</p>	

<b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
<p>Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.</p>	
<p><b>M. Hafid</b>  Dosen Universitas Hasanuddin</p> <p><b>Urgensi Pembentukan Undang-Undang Tentang Hilirisasi Minyak Dan Batubara Sebagai Upaya Memaksimalkan Pengelolaan Kebijakan Hilirisasi</b></p> <p>Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 95-113</p> <p>Hilirisasi merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendorong pembangunan nasional yang berkelanjutan melalui pemanfaatan sumber daya alam yang melimpah, guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya secara adil demi kemaslahatan rakyat Indonesia. Pada pemerintahan Presiden Joko Widodo, kebijakan hilirisasi telah diterapkan khususnya kepada sumber daya alam minyak dan batubara (minerba). Kebijakan hilirisasi tersebut dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan di seluruh rakyat Indonesia. Adapun permasalahan utama yang ada yakni bagaimanakah seharusnya pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba dilakukan, berikut dengan permasalahan/kendala yang dihadapinya? Kemudian, apakah upaya yang dapat dilakukan secara regulasi untuk memaksimalkan pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba? Hal ini penting karena bertujuan untuk mengetahui pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba dilakukan, berikut dengan permasalahan/kendala yang dihadapinya. Begitu juga, untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan secara regulasi untuk memaksimalkan pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba. Metode penulisan yang digunakan dalam tulisan ini adalah yuridis normatif. Lebih lanjut, selain studi kepustakaan secara normatif, penulis juga memperkuat penulisan ini dengan data lapangan dari para penggiat pertambangan. Hasil dari penulisan ini diketahui bahwa saat ini penerapan kebijakan hilirisasi masih belum berjalan optimal. Untuk itu perlu ada regulasi khusus dalam bentuk undang-undang agar dapat menajdi payung hukum pelaksanaan hilirisasi. Dalam kesimpulan diketahui juga bahwa terdapat sejumlah permasalahan/kendala dan juga tantangan untuk membangun hilirisasi, khususnya membangun proyek fasilitas pengolahan dan pemurnian (smelter) di dalam negeri. Kemudian diketahui juga bahwa urgensi adanya undang-undang khusus mengenai huilirisasi ini tidak bisa ditempuh dengan metode lain misalnya perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, karena tidak lex specialist mengatur hilirisasi minerba.</p> <p>Kata Kunci: Hilirisasi, pengelolaan, Minyak dan Batubara</p>	

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

**VOL. 12 NO. 1, JULI 2024**

**ISSN 2356-1106**

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

**(The Urgency of Formation of Law Concerning Oil and Coal Downstreaming as an Effort to Maximize the Management of Downstreaming Policy)**

*Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 95-113*

*Downstreaming is an effort made by the Government to encourage sustainable national development through the use of abundant natural resources, in order to realize the welfare and prosperity of its people fairly for the benefit of the Indonesian people. Under President Joko Widodo's administration, downstream policies have been implemented, especially for natural resources such as oil and coal (minerba). This downstream policy was carried out as an effort to make this happen for all Indonesian people. The main problem that exists is how should the management of mineral and coal downstream policies be carried out, along with the problems/constraints faced? Then, what efforts can be made regulatory wise to maximize the management of mineral and coal downstream policies? This is important because it aims to find out how the mineral and coal downstream policy management is carried out, along with the problems/constraints it faces. Likewise, to find out what efforts can be made by regulation to maximize the management of mineral and coal downstream policies. The writing method used in this paper is normative juridical. Furthermore, apart from normative literature studies, the author also strengthens this writing with field data from mining activists. The results of this writing show that currently the implementation of downstream policies is still not running optimally. For this reason, there needs to be special regulations in the form of laws so that they can become a legal umbrella for downstream implementation. In conclusion, it is also known that there are a number of problems/obstacles and challenges in building downstreaming, especially building processing and refining facility (smelter) projects in the country. Then it was also discovered that the urgency of having a special law regarding downstreaming could not be achieved using other methods, for example changing The Law Number 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining as amended by Law Number 3 of 2020, because the lex specialist does not regulate mineral and coal downstreaming.*

**Keywords:** Downstreaming, management, Oil and Coal

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

**VOL. 12 NO. 1, JULI 2024**

**ISSN 2356-1106**

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

**Bagus Prasetyo**

Badan Keahlian DPR RI

**Analisis Yuridis Efektivitas Undang-Undang**

**Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dalam Melestarikan Cagar Budaya**

Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 115-131

Sebagai karya warisan budaya masa lalu, cagar budaya penting untuk dipertahankan keberadaannya. Berbagai permasalahan dalam melestarikan cagar budaya yang sering muncul berkaitan dengan kebijakan pembangunan, contohnya pembongkaran cagar budaya di Kabupaten Maros. Diperlukan kebijakan dari negara untuk menjamin eksistensi pelaksanaan pelestarian cagar budaya berdasarkan UU tentang Cagar Budaya. Penting untuk dikaji bagaimana pengaturan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya dan efektivitas pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya saat ini. Metode penulisan yang digunakan adalah metode analisis yuridis normatif. Saat ini, 13 tahun setelah UU tentang Cagar Budaya disahkan, telah diterbitkan 2 (dua) Peraturan Pemerintah dan 2 (dua) Peraturan Menteri sebagai peraturan pelaksanaannya. Materi muatan pengaturan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya diantaranya definisi, kepemilikan dan penguasaan cagar budaya, penemuan dan pencarian, register nasional cagar budaya, pelestarian, pendanaan, pengawasan dan penyidikan, peran serta masyarakat, dan saksi pidana. Efektivitas pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya selama ini dapat dikatakan belum dilaksanakan dengan baik. Dari faktor hukum, masih banyak peraturan pelaksana yang belum diterbitkan sesuai dengan amanat yang didelegasikan oleh UU tentang Cagar Budaya. Faktor penegak hukum, kurangnya koordinasi antar pemangku kepentingan. Faktor sarana dan prasarana, peralatan operasional yang masih terbatas. Faktor masyarakat, banyak masyarakat yang tidak melaporkan hasil temuan dan jangka waktu mendapatkan kompensasi. Terakhir faktor budaya, rendahnya kesadaran sebagian masyarakat untuk memelihara cagar budaya.

Kata kunci: Undang-Undang, Cagar Budaya, Efektivitas.

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

**VOL. 12 NO. 1, JULI 2024**

**ISSN 2356-1106**

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

**(Juridical Analysis Of Law Effectiveness Number 11 Of 2010 Concerning Cultural Reserves In Preserving Cultural Reserves)**

*Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 115-131*

*As a work of cultural heritage from the past, cultural heritage is important to maintain its existence. Various problems in preserving cultural heritage that often arise are related to development policies, for example the demolition of cultural heritage in Maros Regency. A policy from the state is needed to guarantee the existence of the implementation of cultural heritage preservation based on the Law on Cultural Heritage. It is important to study how cultural heritage is regulated in the Law on Cultural Heritage and the effectiveness of the current implementation of the Law on Cultural Heritage. The writing method used is the normative juridical analysis method. Currently, 13 years after the Law on Cultural Heritage was passed, 2 (two) Government Regulations and 2 (two) Ministerial Regulations have been issued as implementing regulations. The content of cultural heritage regulations in the Law on Cultural Heritage includes definition, ownership and control of cultural heritage, discovery and search, national register of cultural heritage, preservation, funding, supervision and investigation, community participation, and criminal witnesses. The effectiveness of the implementation of the Law on Cultural Heritage so far can be said to have not been implemented properly due to legal factors, related to the fact that there are still many implementing regulations that have not been issued in accordance with the mandate delegated by the Law on Cultural Heritage. Law enforcement factors, lack of coordination between stakeholders. Facilities and infrastructure factors, operational equipment is still limited, Community factors, many of whom do not report findings and the time period for receiving compensation. Lastly, the cultural factor, in the form of low awareness among some people to protect cultural heritage in the form of cultural reserves.*

*Keywords: Law, Cultural Heritage, Effectiveness.*



<b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
<p>Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.</p>	
<p><b>Ollani Vabiola Bangun</b>  Badan Keahlian DPR RI</p> <p><b>Tinjauan Kritis Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap Akses Dan Link And Match Pendidikan</b></p> <p>Jurnal Prodigy Vol. 12 No. 1, Juli 2024, halaman 133-149</p> <p>Anggaran pendidikan yang cenderung meningkat setiap tahunnya diharapkan dapat meningkatkan akses dan <i>link and match</i> pendidikan. Namun faktanya, akses pendidikan cenderung mengalami penurunan dan pada praktiknya lulusan dari pendidikan vokasi belum mampu terserap di dunia usaha dan dunia industri. Tulisan ini bertujuan meninjau kembali implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU tentang Sisdiknas) terhadap akses dan <i>link and match</i> pendidikan. Metode penelitian menggunakan pendekatan penelitian yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat permasalahan dalam implementasi UU tentang Sisdiknas. Pertama, akses pendidikan cenderung turun. Kedua, <i>link and match</i> pendidikan masih belum berjalan optimal. Untuk menjawab persoalan tersebut, maka dibutuhkan upaya dari pemerintah meningkatkan akses pendidikan khususnya bagi anak didik yang kurang mampu serta membenahi sistem pendidikan Indonesia sehingga kebutuhan dunia kerja sesuai dengan ketersediaan sumber daya manusia yang ada (<i>link and match</i>).</p> <p>Kata kunci: pendidikan, anggaran, akses, link and match.</p>	
<b>PRODIGY</b> <b>JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
<b>VOL. 12 NO. 1, JULI 2024</b>	<b>ISSN 2356-1106</b>
<p>Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.</p>	
<p><b>(A Critical Review Of The Implementation Of Law Number 20 Of 2003 Concerning The National Education System On Access And Link And Match Education)</b></p> <p><i>Prodigy Journal Vol. 12 No. 1, July 2024, page 133-149</i></p> <p><i>The education budget, which tends to increase every year, is expected to improve access and link and match education. However, in fact, access to education tends to decrease and in practice graduates from vocational education have not been able to be absorbed in the business world and the industrial world. This paper aims to review the implementation of Law No. 20/2003 on the National Education System (Law on Sisdiknas) on access and link and match education. The research method uses an empirical juridical research approach. The results show that there are problems in the implementation of the Law on National Education System. First, access to education tends to fall. Second, the link and match of education is still not running optimally. To answer these problems, it requires efforts from the government to increase access to education, especially for underprivileged students and improve the Indonesian education system so that the needs of the world of work are in accordance with the availability of existing human resources (link and match).</i></p> <p><i>Keywords: education, budget, access, link and match.</i></p>	

# **ANALISIS YURIDIS TERHADAP BAB TENTANG PUSAT DATA NASIONAL DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG SATU DATA INDONESIA GUNA MENDORONG SISTEM PEMERINTAHAN BERBASIS ELEKTRONIK YANG OPTIMAL**

## **(LEGAL ANALYSIS OF THE PROVISIONS ON THE NATIONAL DATA CENTER IN THE DRAFT OF ONE DATA INDONESIA LAW TO PROMOTE OPTIMAL ELECTRONIC-BASED GOVERNMENT SYSTEM)**

**Reja, PhD Candidate**

Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan Komisi I DPR RI

\*Korespondensi: reja.dalimunthe@yahoo.co.id

### **Abstrak**

Pembangunan Pusat Data Nasional (PDN) merupakan amanat kebijakan pemerintah melalui Pasal 27 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). PDN adalah langkah strategis oleh pemerintah untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, kekuasaan data negara, dan penggabungan data nasional dalam kerangka Satu Data Indonesia. Kebijakan terkait PDN harusnya terintegrasi dengan banyak kebijakan lainnya di Indonesia. Pengaturan tentang Pusat Data Nasional belum ada dalam Peraturan Presiden Nomor 39 tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia (Perpres tentang Satu Data Indonesia). Negara-negara Forum G-20 termasuk Indonesia menjadi model bagi dunia terhadap transformasi digital yang memadai termasuk dalam hal Pusat Data Nasional. Amerika Serikat dan Negara Uni Eropa memiliki pertimbangan tersendiri atas kebijakan Pusat Data. Banyak pihak yang memiliki keterkaitan akan Satu Data Indonesia agar meningkatkan kebijakan berupa Perpres tentang Satu Data Indonesia (SDI) menjadi undang-undang. Hal ini merupakan momentum masuknya bab pengaturan terkait Pusat Data Nasional dalam kebijakan setara undang-undang. Tulisan ini bertujuan untuk memahami implikasi hukum terhadap bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional yang menjadi bagian dari penyelenggaraan Satu Data Indonesia sekaligus menganalisis usulan rumusan materi muatannya. Tulisan ini menggunakan analisis data yang dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitik tolak dari hukum positif yang konkret. Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait politik hukum.

Kata kunci: pusat data nasional, satu data Indonesia, transformasi digital, undang-undang, bab

### **Abstract**

*The development of a National Data Center (PDN) is mandated by the government's policy through Article 27 of Presidential Regulation (Perpres) Number 95 Year 2018 on Electronic-Based Government System (SPBE). PDN is a strategic move by the government to increase effectiveness, efficiency, state data sovereignty, and consolidation of national data within the One Data Indonesia framework. Policy towards National Data Center (PDN) should have been integrated with other policies in Indonesia. However, the regulations pertaining to the National Data Center have not been incorporated into Presidential Regulation Number 39 Year 2019 concerning One Data Indonesia. G-20 nations, including Indonesia, serve as examples for the international community in relation to advanced digital transformation, particularly in the realm of National Data Centers. The United States of America and nations within the European Union have distinct perspectives when it comes to formulating policies related to Data Centers. There were several concerns from data stakeholders that have requested that Presidential Regulation concerning One Data Indonesia be upgraded to a law. This is an ideal situation to embody the National Data Center provisions into a law-like policy. The objective of this writing is to examine the legal effects of the National Data Center provisions in the context of One Data Indonesia, and to analyze the proposal for structuring its materials into a law. This writing uses qualitative legal analysis, which is based on concrete positive law. The normative legal writing is carried out through a library study related to legal policy.*

*Keywords: national data center, one data Indonesia, digital transformation, law, chapter*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pembangunan Pusat Data Nasional menjadi amanat dari kebijakan pemerintah melalui Pasal 27 dari Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Dalam Perpres tentang SPBE pasal 1 menjelaskan bahwa “Pusat Data adalah fasilitas yang digunakan untuk penempatan sistem elektronik dan komponen terkait lainnya untuk keperluan penempatan, penyimpanan dan pengolahan data, dan pemulihan data.” Selanjutnya, dalam Pasal 27 ayat (4) diterangkan bahwa “Pusat Data Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a merupakan sekumpulan pusat data yang digunakan secara bagi pakai oleh instansi pusat dan pemerintah daerah, dan saling terhubung.” Pasal 27 ayat (5) menegaskan bahwa “Pusat Data Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (21) dalam Perpres tentang SPBE huruf a terdiri atas pusat data yang diselenggarakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika dan/atau pusat data instansi pusat dan pemerintah daerah yang memenuhi persyaratan tertentu.”

Saat ini kebijakan Satu Data Indonesia sayangnya masih menjadi bagian dari kebijakan Tata Kelola Data Pemerintah yang diatur dalam Perpres tentang Satu Data Indonesia (SDI), pengaturan tentang Pusat Data Nasional belum ada dalam Perpres tentang SDI. Meskipun, ada beberapa landasan hukum lainnya yang berkaitan dengan Pusat Data Nasional seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik (UU tentang ITE) yang direvisi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas UU tentang ITE dalam Pasal 40 membahas terkait fasilitas penyimpanan data strategis instansi pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 (PP tentang Perangkat Daerah) pada Pasal 120 terkait koordinasi penyediaan Pusat Data, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2019 (PP tentang Penyelenggaraan Sistem dan

Transaksi Elektronik (PSTE)) pada Pasal 92 tentang fasilitasi infrastruktur, diantaranya Pusat Data, Perpres tentang SPBE, Peraturan Presiden Nomor 132 Tahun 2022 tentang Arsitektur Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Nasional (Perpres tentang ASPBEN) belum benar-benar menjawab kebutuhan adanya kebijakan tentang Pusat Data Nasional yang komprehensif dan strategis.

Pembangunan PDN akan berkaitan erat dengan *big data* karena melibatkan proses pembuatan dan pengumpulan data, penyimpanan, penggalian informasi, dan analisis. Dengan *big data* yang berasal dari pengumpulan dan penggunaan informasi dari berbagai sumber, manusia dapat membuat keputusan yang lebih baik. Fenomena *Internet of Things (IoT)* terjadi ketika lebih banyak objek dan perangkat terhubung dengan internet termasuk dengan munculnya *machine learning* yang telah menghasilkan lebih banyak data.<sup>1</sup>

Penggunaan piranti dan perangkat digital dalam proses pemilihan umum yang dilaksanakan pada tahun 2024 sudah tidak terlakkan. Pengembangan aplikasi pengawasan pemilu bisa pula dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Dengan basis teknologi, dipastikan dapat mempercepat pelapor dalam menyampaikan setiap laporan pelanggaran yang terjadi kepada pengawas Pemilu.<sup>2</sup>

Negara-negara maju yang memiliki Pusat Data Nasional (PDN) telah mengintegrasikan kebijakan terkait PDN-nya dengan kebijakan satu data negara tersebut, bahkan negara seperti Amerika Serikat dengan Data.gov telah memiliki rancangan kebijakan setara undang-undang khusus untuk PDN pada tahun 2022 lalu. Meskipun tidak semua negara memiliki pusat data nasional tetapi setidaknya beberapa negara maju sudah memiliki kebijakan *data residency* yang memerintahkan data tertentu harus disimpan di dalam negeri seperti Rusia dan Uni Emirat Arab.

Infrastruktur PDN begitu kompleks dan signifikan, namun kebijakan yang mengatur khusus PDN belum ada di peraturan perundang-undangan

---

<sup>1</sup> Lemhanas, *Indonesia Menuju 2045 SDM Unggul dan Teknologi adalah Kunci*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2021, hal. 23.

<sup>2</sup> Nuning Rodiyah, *Literasi Media*, Jakarta: Komisi Penyiaran Indonesia, 2022, hal. 62.

manapun. Anggota DPR RI dari Fraksi Partai Demokrat, Agung Budi Santoso melalui surat nomor 057/ABS/VIII/2021 tertanggal 19 Agustus 2021 mengajukan permintaan agar Perpres tentang SDI ditingkatkan ke dalam level undang-undang. Hal ini merupakan momentum masuknya bab pengaturan terkait Pusat Data Nasional ke dalam koridor kebijakan setara undang-undang di dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Satu Data Indonesia.

Berlipatgandanya permasalahan, kompleksitas sebuah isu, kecepatan dan ketidakpastian dari perubahan membuat banyak institusi pemerintahan dan para pengambil keputusan tidak dapat memiliki cukup waktu untuk menganalisis dan memahami permasalahan yang timbul di masyarakat.<sup>3</sup> Maka dari itu PDN diharapkan dapat mewujudkan interoperabilitas, di mana data dari berbagai kementerian/lembaga, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, bisa terintegrasi dalam satu sistem. PDN diharapkan mampu menjadi infrastruktur andal yang menjadi acuan bagi pengambilan kebijakan baik oleh pemerintah maupun sektor-sektor lainnya melalui penyajian data yang lebih akurat, lebih tepat, dan lebih cepat. Pembangunan substansi hukum untuk infrastruktur PDN dengan penyelenggaraan SDI, khususnya hukum tertulis dilakukan melalui mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik.

## B. Permasalahan

1. Apakah implikasi bab pengaturan tentang PDN masuk dalam struktur RUU tentang SDI?
2. Apa saja rumusan yang ideal untuk mengisi materi muatan dalam bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam RUU tentang SDI?
3. Bagaimana rumusan kebijakan federal tentang Pusat Data Nasional di Amerika Serikat sebagai salah satu negara adidaya G-20 yang menjadi inspirasi bagi dunia dalam aspek transformasi digital dan kebijakan pusat data di negara Uni Eropa?

## C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan permasalahan sebagaimana diuraikan penulis di atas, tulisan ini memiliki

tujuan:

1. Untuk memahami signifikansi bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam rumusan RUU tentang Satu Data Indonesia.
2. Untuk mengetahui usulan rumusan materi muatan terkait Pusat Data Nasional dalam penyempurnaan terhadap kebijakan penyelenggaraan SDI di level undang-undang.
3. Untuk mengkaji *best practice* dari rumusan kebijakan negara Federal Amerika Serikat melalui Rancangan Undang-Undang *Federal Data Center Enhancement Act of 2023* maupun dari perspektif Uni Eropa.

## D. Metode Penulisan

Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait politik hukum dengan menelaah Data sekunder dari buku dan jurnal tentang Pusat Data Nasional, *Open Government*, UU tentang Perubahan Atas UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, UU tentang Pelindungan Data Pribadi, PP tentang Perangkat Daerah, PP tentang PSTE, Perpres tentang SPBE, Perpres tentang SDI, Perpres tentang ASPBEN, *Federal Data Center Enhancement of 2023*, hasil rapat dengar pendapat dengan para pakar di bidang teknologi, informasi dan komunikasi serta berbagai artikel terkait infrastruktur digital. Analisis Data dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitik tolak dari hukum positif yang konkret. Sifat dogmatikalnya itu terletak dalam hal bahwa orang sungguh-sungguh membatasi diri pada satu sistem spesifik.<sup>4</sup>

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dan peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).<sup>5</sup> Spesifikasi penulisan adalah deskriptif analitis, dimulai dengan mengidentifikasi *best practices* terkait inisiatif masuknya bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional ke dalam konsep pengaturan RUU tentang Satu Data Indonesia.

<sup>4</sup> Muhamad Sadi Is, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2015, hal. 224.

<sup>5</sup> Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015, hal. 34.

<sup>3</sup> Edelman Spero, *The Politics of Internasional Economic Relation*, United Kingdom: George Allen and Unwin Ltd, 1985.



Penulis akan melakukan analisis terhadap materi muatan Undang-Undang Federal Amerika Serikat Tahun 2023 tentang *Data Center Enhancement* dan juga analisis yuridis terhadap kebijakan yang berlaku di negara-negara Uni Eropa.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

#### 1. Konsep Institusional terhadap Bab Pengaturan tentang Pusat Data Nasional dengan Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia

Dalam pendekatan institusional, undang-undang akan menjadi landasan dalam analisis dan gejala-gejala yang ada akan senantiasa dikembangkan ke dalam aturan yuridis formal. Jika belum ada aturannya, maka akan didorong agar dibuat aturannya, undang-undangnya, pedomannya, dan sebagainya.<sup>6</sup> PDN adalah infrastruktur vital yang akan membangun integrasi data dari pusat hingga ke daerah-daerah maupun sebaliknya. Kemampuan interoperabilitas data dan kedaulatan data pemerintah adalah kunci bagi pembangunan PDN yang berkelanjutan. Perlu adanya pengaturan kebijakan dalam bab tentang PDN yang mengatur mekanisme kerjasama antar K/L/D/I dan juga kerjasama dengan lembaga teknis lainnya seperti antara Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) dengan Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN) maupun lembaga teknis lainnya untuk menjaga kesinambungan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perkembangannya, pada Pasal 30 Perpres tentang SPBE, penggunaan PDN bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dalam memanfaatkan sumberdaya PDN oleh Instansi Pusat dan Pemerintah Daerah. Perpres tentang SDI semangatnya sejalan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan termasuk Perpres tentang SPBE. Dengan adanya SDI, diharapkan bahwa sistem pemerintahan akan menghasilkan data berkualitas sehingga kebijakan pemerintah juga menjadi berkualitas.<sup>7</sup> Pada akhirnya, fokus

dan masa depan dari e-government adalah tentang bagaimana pemerintah dapat memanfaatkan data secara maksimal dan menciptakan nilai tambah melalui kebijakan data yang optimal.<sup>8</sup> Melalui studi kasus empiris, pemerintah di ASEAN bahkan dapat memanen manfaat keterbukaan data untuk memaksimalkan produktivitas, efisiensi, dan inovasi. Keterbukaan data telah ada sejak tahap pembangunan awal ASEAN dengan terbentuknya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada tahun 2015.<sup>9</sup>

Pendekatan institusional menyangkut sifat Undang-Undang Dasar, undang-undang terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah, masalah kedaulatan, kedudukan dan kekuasaan lembaga-lembaga pemerintah formal seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif baik yang ada di pusat maupun yang ada di daerah.<sup>10</sup> Dalam skala yang lebih luas, PDN menjadi infrastruktur vital yang perlu diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia untuk menjaga kedaulatan data Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konsep institusional, jika peraturannya belum ada, maka dibuat terlebih dahulu aturannya untuk kemudian diimplementasikan asas yuridis konstitusionalnya.

#### 2. Konsep Pusat Data Nasional di Indonesia dalam Kerangka Kebijakan Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia

Sebagaimana perencanaan dan studi kelayakan, PDN akan dibangun di empat lokasi, dengan tahap pertama, yaitu pembangunan di Deltamas Industrial Estate Jababeka (Cikarang, Kabupaten Bekasi), di Nongsa Digital Park Batam, IKN (Ibukota Negara Baru), dan Labuan Bajo (NTT). Sementara dalam proses pembangunan, Kemkominfo juga menyelenggarakan layanan PDN Sementara yang dapat digunakan oleh semua Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi (K/L/D/I). Adapun layanan PDN Sementara meliputi:

---

dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Terbuka, dimuat dalam <http://ogi.bappenas.go.id/storage/files/news/licnnCihftGkp8SSOQ/TdRdlo8jZReMOg5bXuEo2o.pdf>, diakses tanggal 1 Maret 2022.

<sup>8</sup> Reet Grosberg, *E-Gov is Not so Much A Question of Technology*, February 2018, Nomor 48, hal. 25-26.

<sup>9</sup> Manuel Stagars, *Open Data in Southeast Asia: Towards Economic Union, Urban Resilience, and Participatory Policymaking in the ASEAN*, London: Palgrave Macmillan, 2016, hal. 55.

<sup>10</sup> Utang Suwaryo, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, hal. 112.

<sup>6</sup> Utang Suwaryo, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Kapsipi, 2017, hal. 115.

<sup>7</sup> Open Government Indonesia, *Peran Satu Data Indonesia*

- a) penyediaan layanan *Government Cloud Computing* (ekosistem PDN yang disediakan oleh Kemkominfo);
- b) integrasi dan konsolidasi pusat data Instansi Pemerintah Pusat dan Daerah (IPPD) ke PDN;
- c) penyediaan *platform proprietary* dan *open-source software* guna mendukung penyelenggaraan aplikasi umum atau khusus SPBE; dan
- d) penyediaan teknologi yang mendukung bigdata dan *artificial intelligence* bagi IPPD.<sup>11</sup>

Penerapan mekanisme transfer data antar negara dengan peraturan yang jelas serta alat transfer data yang memadai akan memberikan efisiensi terhadap berbagai sektor pemerintahan.<sup>12</sup> Tantangan dari sisi Data transfer melalui bagi pakai data yang bersifat rahasia mungkin terjadi dari segi model transfer data seperti yang telah diterapkan di beberapa negara seperti di Uni Eropa, menempatkan data secara *de facto*. Artinya, data tetap bisa ditransfer sepanjang negara tujuan transfer itu memiliki hukum yang setara.<sup>13</sup>

Dalam ekosistem *e-government*, akan selalu ada hubungan yang terkait antara konsep Pusat Data Nasional, mekanisme transfer data hingga penyelenggaraan SDI. Maka perlu adanya sebuah kebijakan tata kelola data pemerintah yang saling berkaitan untuk menghasilkan data yang akurat, mutakhir, terpadu, dan dapat dipertanggungjawabkan, serta mudah diakses dan dibagipakaikan antar instansi pusat dan instansi daerah melalui pemenuhan standar data, metadata, interoperabilitas data dan menggunakan kode referensi dan data induk.<sup>14</sup>

Konsep aturan tentang Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia berpadu dengan

<sup>11</sup> Kemenkominfo RI, *Pusat Data Nasional*, dimuat dalam <https://aptika.kominfo.go.id/2022/07/pusat-data-nasional-pdn/>, diakses tanggal 7 Maret 2024.

<sup>12</sup> Reja Dalimunthe, *Studi Penerapan Kebijakan Tata Kelola Data Pemerintahan yang Terbuka (Open Government) Melalui Kebijakan Penyelenggaraan Satu Data Indonesia yang Ideal*, Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 10 No. 1, Juli 2022, Jurnal Media Administrasi, Volume 3, No. 1, 2021, hal. 120.

<sup>13</sup> Wahyudi Djafar, *Pelindungan Data Pribadi: Konsep, Instrumen, dan Prinsipnya*. Jurnal ELSAM: Edisi Internet dan HAM, Oktober 2019, hal 24.

<sup>14</sup> Rita Margaretha Kuncorowati, Aris Toening Winarni, *Implementasi Satu Data Sebagai Basis Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta*, Jurnal Media Administrasi, Volume 3, No. 1, 2021.

bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam beberapa aspek. Keduanya berpadu dalam mengatur tentang integrasi, standarisasi, pengelolaan, akses, keamanan, dan koordinasi data nasional. PDN akan berperan sebagai pusat pengelolaan data nasional yang terintegrasi, akurat, dan *up-to-date*. Komitmen DPR RI atas usul inisiatif Anggota DPR RI terhadap pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia akan memperkuat rancangan kebijakan setara undang-undang dengan memastikan bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional masuk didalamnya. Hal ini mewujudkan sebuah ekosistem *e-government* yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang komprehensif dan strategis.

### 3. Konsep Kebijakan Pusat Data Dunia yang Menjadi Acuan *Best Practice*

Amerika Serikat (AS) memiliki banyak tempat yang ditujukan untuk menyimpan dan memproses server data, pusat data telah tumbuh cepat seiring dengan peningkatan permintaan data. AS merupakan negara asal dari banyak perusahaan data terkemuka dan konsumen data di dunia (termasuk Facebook, Amazon, Microsoft, dan Google). Banyak kajian dan penelitian sebelum tahun 2022 yang mencari tahu tentang formulasi kebijakan yang tepat untuk mengatur pertumbuhan pusat data yang begitu cepat.<sup>15</sup> Menurut data *CloudScene* dari 110 negara dengan informasi yang tersedia, ada sekitar 8.000 pusat data secara global pada tahun 2021. Di antara negara-negara tersebut, enam negara adalah rumah bagi sebagian besar pusat data di dunia seperti, Amerika Serikat (33 persen dari total), UK (5,7 persen), Jerman (5,5 persen), China (5,2 persen), Kanada (3,3 persen), dan Belanda (3,4 persen). 77 persen berada di negara-negara anggota *The Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), dan sekitar 64 persen berada di negara-negara anggota *North Atlantic Treaty Organization* (NATO).<sup>16</sup>

Untuk beberapa negara, jumlah pusat data yang besar merupakan permintaan dari sektor-sektor industri tertentu. Contohnya, Inggris memiliki *share* terbesar kedua dalam hal jumlah

<sup>15</sup> Brian Daigle, *Data Centers Around the World: A Quick Look*, United States International Trade Commission Executive Brief, 2021.

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

pusat data, dan merupakan salah satu hub finansial terbesar di dunia. Amerika Serikat berada di urutan pertama dan China berada di urutan ke-4 sebagai negara dengan jumlah pusat data terbanyak di dunia. Keduanya memiliki permintaan data yang signifikan di berbagai sektor, sementara Jerman berada pada urutan ke-3 sebagai negara dengan jumlah Pusat Data terbanyak di dunia dan telah memiliki kapasitas yang signifikan dalam pembuatan dan industri dengan permintaan data yang juga besar.<sup>17</sup>

Rusia, China, Turki, Australia, Perancis, Jerman, dan beberapa negara lain memiliki kewajiban lokalisasi data, meskipun banyak berbeda dalam tingkat dan penerapan. Hukum lokalisasi data Rusia dan China, khususnya, sangat luas dan memerlukan jangkauan yang sangat besar terhadap jumlah data yang harus disimpan di server yang berlokasi di dalam negeri. Beberapa dari upaya lokalisasi data negara-negara tersebut telah langsung diambil alih oleh perusahaan asing sebagai alasan untuk menempatkan data di dalam negara tersebut meskipun sebelumnya tidak ada keinginan untuk mendirikan pusat data. Setelah undang-undang lokalisasi data Turki yang dimasukkan pada tahun 2021, beberapa perusahaan AS (Facebook, Twitter, dan Google) mengumumkan bahwa mereka akan menempatkan berbagai data yang terkait dengan masyarakat dan pemerintah Turki di berbagai aspek agar tetap ditempatkan di Turki, sementara LinkedIn memilih untuk tidak beroperasi di Rusia karena tidak mau menetapkan pusat data di dalam Federasi Rusia.<sup>18</sup>

Dengan melihat jumlah pusat data per negara terhadap *Gross Domestic Product* (GDP), 5 dari 10 negara dengan *share* pusat data terbesar sebagai perbandingan dari bagian dari GDP mereka adalah di Eropa Timur (Latvia, Moldova, Estonia, Bulgaria, dan Ukraina), artinya, dengan GDP yang kecil di negara-negara ini, ada setidaknya satu negara dengan jumlah pusat data yang kurang daripada jumlah yang negara-negara lainnya miliki. Beberapa dari negara ini memiliki sumber daya pengawasan *cybersecurity*

yang terbatas, namun mereka punya akses besar ke pasar internasional (terutama EU) sehingga mampu menghadapi peningkatan risiko keamanan siber.<sup>19</sup>

## B. Analisis

### 1. Implikasi Penerapan Bab Pengaturan tentang PDN dalam Undang-Undang Satu Data Indonesia

Dalam sejarahnya, PDN merupakan produk dari berbagai aturan yang mengindikasikan Pusat Data Nasional dan telah ada terlebih dahulu, seperti aturan terkait UU tentang Perubahan atas UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, UU tentang Pelindungan Data Pribadi, PP tentang Perangkat Daerah, PP tentang PSTE, Perpres tentang SPBE, Perpres tentang SDI, Perpres tentang ASPBEN, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait. Namun sayangnya, belum ada yang khusus membahas PDN sebagai objek vital dalam sistem Satu Data Indonesia yang perlu diatur kebijakannya.

Rencana pemerintah untuk membangun pusat data yang dapat menyimpan hingga memulihkan data-data dari pemerintah atau yang dikenal dengan program Pusat Data Nasional tidak akan berjalan baik jika tidak ada kebijakan yang menaungi infrastruktur tersebut. Berdasarkan laporan Kemkominfo RI kepada Komisi I DPR RI dalam Rapat Dengar Pendapat di Cikarang pada akhir tahun 2023, Indonesia sedang membangun PDN yang pertama di Cikarang, Kabupaten Bekasi. Secara sistem perencanaan, PDN sudah siap 40%.<sup>20</sup> PDN nantinya akan mengintegrasikan 2.700 pusat data di Indonesia yang sebagian besar berupa ruang server dan menyederhanakan data dari 27.400 aplikasi dari 630 instansi pusat dan daerah di Indonesia.

Manajemen data bukan hanya menjadi kompetensi yang penting bagi suatu organisasi, pemerintah maupun swasta, melainkan telah menjadi bagian kritis yang berperan jadi penentu kemenangan dalam pencapaian misi maupun

17 Politico EU, *Turkey's Social Media Law: A Cautionary Tale*, dimuat dalam <https://www.politico.eu/article/turkeys-social-media-law-a-cautionary-tale/>, diakses tanggal 21 Februari 2024.

18 Ibid.

19 IAPP, *Why LinkedIn was Banned in Russia*, dimuat dalam <https://iapp.org/news/a/why-linkedin-was-banned-in-russia/>, diakses tanggal 23 Januari 2024.

20 Tenaga Ahli Komisi I DPR RI, *Laporan Rapat Dengar Pendapat dengan Dirjen Aptika*, DPR RI, Oktober 2023.



penguasaan pasar.<sup>21</sup> PDN atau *government cloud* Indonesia rencananya dibangun dengan standar *Global Tier-IV* yang merupakan standar tertinggi pusat data global dengan spesifikasi 42 ribu *cores* dan memiliki kapasitas 72 *petabytes*. Di Cikarang, kapasitas prosesor dibangun sebesar 40 *petabytes*, memori 200 terabyte, prosesor 25.000 *cores* dan didukung *power supply* sebesar 20 megawatt yang bisa dinaikkan menjadi 80 megawatt.<sup>22</sup> Pembangunan infrastruktur PDN yang memadai sangat berguna untuk menghapus pemborosan anggaran negara dari 630 instansi yang memiliki 2.700 ruang server, 27.400 aplikasi. Pemborosan ini berdampak pada jumlah pusat data yang banyak menimbulkan kerentanan terhadap serangan siber, padahal hanya 3% saja pusat data di Indonesia yang tersertifikasi.<sup>23</sup> Bahkan Menteri Keuangan, Sri Mulyani mencatat bahwa *pembuatan aplikasi di berbagai instansi pemerintahan perlu dihentikan karena memboroskan keuangan negara hingga triliunan rupiah*.<sup>24</sup> Artinya bab pengaturan tentang PDN di dalam RUU tentang Satu Data Indonesia akan berimplikasi besar terhadap dukungan efisiensi pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur yang tepat.

Sebelumnya Pagu Alokasi Anggaran Kemenkominfo tahun anggaran 2024 adalah sebesar Rp14.859.921.583.000,- yang terdiri dari Rupiah Murni (RM) sebesar 2.841.569.806,-, PNBPN sebesar Rp6.155.081.985.000,-, PHLN sebesar Rp2.281.269.792.000,- dan BLU sebesar Rp3.582.000.000.000,- dimana terdapat perubahan dari Pagu Indikatif pada sumber pendanaan PHLN di kegiatan *Data Center* Nasional dan SATRIA 2. Dengan melihat politik anggaran tersebut, kesempurnaan infrastruktur PDN harus didukung melalui kebijakan yang menjadi bab pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia. Hal ini menjadi rekomendasi

terbaik bagi penyediaan infrastruktur Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) pemerintahan dengan pertimbangan:

- a). efisiensi belanja dengan mengurangi duplikasi belanja;
- b). mempercepat konsolidasi data nasional;
- c). integrasi pelayanan publik nasional; dan
- d). menjamin keamanan informasi dan kedaulatan data negara dan data pribadi WNI.<sup>25</sup>

Kebijakan tentang PDN akan terintegrasi dengan kebijakan mengenai sistem tata kelola data dalam RUU tentang Satu Data Indonesia. Sistem ini akan mendayagunakan *database big data* sehingga operasional perusahaan dapat melakukan penghematan biaya, meningkatkan keuntungan dan mencapai sasaran bisnis lainnya.<sup>26</sup> Jika pemerintah mampu melakukan integrasi kebijakan antara PDN dengan kebijakan tata kelola data melalui Satu Data Indonesia dengan baik, maka penyempurnaan rumusan terkait kebijakan tersebut akan menjadi tonggak awal menuju “*good governance*”, salah satu karakteristik yang ditegaskan, yakni “*transparency and accountability*”.<sup>27</sup>

Materi muatan terkait kebijakan Penyelenggaraan Pusat Data Nasional yang terintegrasi dengan kebijakan tata kelola data atau kebijakan SDI harus menjadi pertimbangan. Karena integrasi kebijakan keduanya dapat mendorong terbentuknya ekosistem *e-government* yang sempurna. Hal ini mewujudkan pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Hal ini bagi pemerintah maupun swasta di Indonesia merupakan suatu terobosan mutakhir dalam menciptakan kredibilitas publik dan untuk melahirkan bentuk manajerial yang

21 Lemhanas, *Indonesia Menuju 2045 SDM Unggul dan Teknologi adalah Kunci*, hal. 24.

22 Kemenkominfo RI, *Perkuat Tata Kelola Ekonomi Digital, Pemerintah Bangun Government Cloud*, dimuat dalam [https://www.kominfo.go.id/index.php/content/detail/36626/perkuat-tata-kelola-ekonomi-digital-pemerintah-bangun-government-cloud/0/berita\\_satker](https://www.kominfo.go.id/index.php/content/detail/36626/perkuat-tata-kelola-ekonomi-digital-pemerintah-bangun-government-cloud/0/berita_satker), diakses tanggal 7 Maret 2024.

23 Presentasi Dirjen Aptika Kemkominfo RI, *Catatan Rapat Dengar Pendapat*, Komisi I DPR RI, Oktober 2023.

24 Riris Katharina, *Kebijakan Satu Data Indonesia*, hal. 6.

25 Kemkominfo RI, *Pusat Data Nasional*, dimuat dalam <https://aptika.kominfo.go.id/2022/07/pusat-data-nasional-pdn/>, diakses pada tanggal 7 Maret 2024.

26 Lemhanas, *Indonesia Menuju 2045 SDM Unggul dan Teknologi adalah Kunci*, hal. 21.

27 Kuncoro Pambayun, *Analisis Implementasi Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik pada Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat*, *Jurnal Politik Pemerintahan*, Volume 10, No. 1, Agustus 2017, hal. 1.

handal.<sup>28</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, proses pembentukan kebijakan infrastruktur PDN dengan penyelenggaraan tata kelola data pemerintahan yang terbuka melalui penyelenggaraan SDI dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat Peraturan Perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan Perundang-undangan.<sup>29</sup>

## 2. Materi Muatan yang Ideal dalam Bab Pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam RUU tentang Satu Data Indonesia

Aturan tentang kebijakan anggaran terhadap Pusat Data Nasional harusnya dapat menjadi salah satu poin penting mengapa bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional harus masuk dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia. Karena, pada saat ini skema pembangunan Pusat Data ini tampak riskan, karena dibiayai 85 persen oleh pemerintah Prancis dan 15 persen APBN rupiah murni dengan total nilai kontrak 164,6 juta Euro atau sekitar 2,60 triliun Rupiah. Pembangunan pusat data nasional pertama ini dilaksanakan dalam 24 bulan sejak efektif kontrak. Adapun tanggal efektif dimulai dari terpenuhinya semua *condition precedents* yang ada di dalam kontrak dan *condition precedents* terakhir dipenuhi adalah pembayaran uang muka yang sudah dilaksanakan sebesar 15% atau setara dengan Rp 376 miliar. Hal ini mengindikasikan permasalahan soal kedaulatan data pemerintah Republik Indonesia jika ada negara lain yang masuk dalam skema anggaran pembangunan PDN.<sup>30</sup>

Banyaknya *data center* yang tersebar juga

28 Sabino Mariano, Penerapan E-Government dalam Pelayanan Publik di Kabupaten Sidoarjo, Jurnal Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga Surabaya, April 2018.

29 Lihat poin Menimbang huruf B UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

30 Presentasi Kemkominfo RI dalam Rapat Dengar Pendapat dengan Dirjen Aptika, Kemkominfo RI 2023, Cikarang: Komisi I DPR RI.

tidak efisien dari sisi operasional dan pembiayaan. Secara global, pemerintah di berbagai negara berupaya mencapai efisiensi pusat data dengan melakukan konsolidasi dan menyediakan layanan *collocation service*. Pada tahun 2021, berdasarkan laporan dari Petroc Taylor dari Lembaga Riset Statista dunia menyatakan bahwa bisnis *collocation service* meraup pendapatan global sekitar 50,58 miliar dolar AS (atau sekitar 750 triliun rupiah) dan diprediksikan meningkat tiga kali lipat pada tahun 2028. Artinya perlu adanya bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional yang didalamnya mengatur mekanisme pelaksanaan bisnis PDN yang sehat.

Aturan khusus tentang pelibatan kelembagaan seperti Badan Sandi dan Siber Negara (BSSN) Republik Indonesia pun perlu diperhatikan. Pelibatan aktif ini meliputi aspek kedaulatan siber di dalam Portal SDI dan Sumber Daya Manusia Siber yang berkualitas. Meskipun begitu, kebijakan PDN yang melibatkan BSSN sistemnya harus terintegrasi bukan terpusat. Maka perlu kebijakan yang dapat menuntun proses *assessment* untuk memiliki standar data yang paling tinggi untuk dipakai data. Sehingga ada *flow* data yang berjalan lebih baik dan Satu Data dapat ditegakkan oleh pihak-pihak yang ahli dalam bidangnya. Aspek Kedaulatan Rakyat juga harus menjadi perhatian penuh dan harus dilindungi secara komprehensif. Kedaulatan ini asal muasalnya adalah Pusat Data Nasional.<sup>31</sup>

Menurut laporan *Asian Development Bank, The Emerging Indonesian Data Center Market and Energy Efficiency* pada tahun 2017, Banyak pusat data di lembaga pemerintah memiliki kinerja yang rendah dalam hal penggunaan energi, keamanan, dan ketahanan. Itu artinya kebijakan yang melandasi ketiga aspek tersebut belum dapat diatur dalam kerangka kebijakan yang matang. Secara umum aturan mengenai Pusat Data Nasional masih sangat kurang dibandingkan dengan perusahaan teknologi informasi internasional. Akibatnya, banyak pejabat pemerintah yang enggan menggunakan

31 Reja Dalimunthe, *Inspirasi Global: Sumbangsih Pemikiran Alumni Luar Negeri untuk Indonesia 2024-2029*, Jakarta: Alumni Connect PPI Dunia, Februari 2024.

layanan *online* yang disediakan lembaganya sendiri, seperti surat elektronik, dan lebih memilih menggunakan layanan pihak ketiga. Aturan soal penggunaan energi, sistem keamanan dan ketahanan PDN menjadi kerangka aspek yang perlu dipertimbangkan dalam materi muatan bab pengaturannya di dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia.

Pentingnya sebuah kebijakan yang mendorong pembangunan Pusat Data Nasional terintegrasi dengan kebijakan Satu Data Indonesia dapat dilihat dari perjalanan penyelenggaraan Satu Data di Jawa Barat (Jabar) dimulai dengan pendirian Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pusat Data dan Analisis Pembangunan (UPTB Pusdalibang) dengan Peraturan Gubernur Nomor 113 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas dan Badan di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Unit ini merupakan salah satu pelopor untuk integrasi data dalam menjawab kebutuhan data untuk kebijakan. Berikut adalah beberapa gagasan/masukan/saran atas informasi penyelenggaraan SDI di Diskominfo Jabar terkait dengan makna Penyelenggaraan SDI khususnya di Provinsi Jawa Barat termasuk yang berkenaan dengan peningkatan infrastruktur *analytics* (pada poin nomor 4):<sup>32</sup>

Kebutuhan data yang terintegrasi digunakan untuk menjawab semua kebutuhan pembentukan kebijakan yang menuju *data-driven policy*. Secara garis besar, materi muatan terkait aturan PDN dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia terletak pada aspek seperti persoalan integrasi data, standarisasi data, pengelolaan data, akses & penggunaan data, keamanan dan privasi data, dan koordinasi & kolaborasi.

Berdasarkan penelaahan di atas, maka dapat dikatakan bahwasannya materi muatan yang ideal untuk mengatur khususnya Bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia terletak pada aspek-aspek berikut:

1. Integrasi data: mengatur tentang konsolidasi dan penyediaan layanan *collocation service* untuk meningkatkan efisiensi pusat data.
2. Kebijakan anggaran: mengatur tentang skema pembangunan Pusat Data Nasional yang tidak bergantung pada negara lain dan memastikan kedaulatan data pemerintah Republik Indonesia.
3. Mekanisme pelaksanaan bisnis PDN: mengatur tentang pelaksanaan bisnis PDN yang sehat dan efisien, termasuk aspek

Saran dan Masukan untuk Peningkatan Level Kebijakan Penyelenggaraan SDI Menjadi Undang-Undang.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Skema Kolaborasi perlu ditambahkan dalam Klausul RUU;</li> <li>2. Butuh untuk masukan satu level aplikasi antara Data daerah dan Data di pusat;</li> <li>3. Memperhatikan Kualitas dan Kuantitas Sumber Daya Manusia yang mengerti Data beserta honorarium dan remunerasi yang memenuhi standar;</li> <li>4. Peningkatan Infrastruktur <i>Analytics</i>;</li> <li>5. Perlu ada Klausul berkala soal pertemuan untuk menyusun SDI di daerah dan disesuaikan kebutuhan perencanaan di Forum SDI; dan,</li> <li>6. Kewenangan setiap instansi sebaiknya diperkuat dan diperjelas.</li> </ol>
--	---

Tabel Saran dan Masukan dari Pemprov Jabar

32 Tim Naskah Akademik RUU Satu Data Indonesia, *Risalah Rapat*, Diskominfo Jabar, Tahun 2021, Oktober 2021, hal. 1.

kedaulatan siber dan Sumber Daya Manusia Siber yang berkualitas.

4. Standarisasi data: mengatur tentang standar data yang paling tinggi untuk bagipakai data dan memiliki flow data yang berjalan lebih baik.
5. Pengelolaan data: mengatur tentang pelaksanaan bisnis PDN yang sehat, termasuk aspek kedaulatan siber dan Sumber Daya Manusia Siber yang berkualitas.
6. Akses & penggunaan data: mengatur tentang kewenangan setiap instansi dan akses data yang aman dan terjamin.
7. Keamanan dan privasi data: mengatur tentang penggunaan energi, sistem keamanan, dan ketahanan PDN yang memenuhi standar.
8. Koordinasi & kolaborasi: mengatur tentang skema kolaborasi, kewenangan, dan koordinasi antar instansi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas PDN.
9. Kedaulatan rakyat: mengatur tentang perlindungan komprehensif terhadap kedaulatan rakyat dan asal muasalnya adalah Pusat Data Nasional.
10. Peningkatan Infrastruktur *Analytics*: mengatur tentang peningkatan infrastruktur analytics untuk meningkatkan kemampuan analisis data.

Dengan demikian, materi muatan tersebut dapat membantu mencapai tujuan pembangunan Pusat Data Nasional yang terintegrasi, efisien, dan aman.

### 3. Eksistensi Aturan Negara-Negara *Best Practices* yang Berimplikasi pada Materi Muatan tentang Bab Pengaturan PDN dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia

Hambatan disrupti untuk kemajuan Indonesia bukanlah soal kemampuan teknologi anak bangsa semata, melainkan tidak adanya dukungan politik.<sup>33</sup> Dukungan politik ini dapat berupa perhatian terhadap rumusan kebijakan PDN-nya maupun transfer teknologi terhadap pembangunan negara berkembang, termasuk Indonesia. Riset dan pengembangan masih dinilai sulit dilakukan karena dipegang oleh negara-negara maju.<sup>34</sup>

33 Lemhanas, *Indonesia Menuju 2045 SDM Unggul dan Teknologi adalah Kunci*, hal. 29.

34 The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, USA: Oxford University Press, 1995, hal. 203.

Kebijakan PDN pada Undang-Undang SDI harus menekankan peran pemerintah dalam membuat perencanaan ekonomi yang terkoordinir, yang didasarkan pada dukungan yang luas baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri, baik sektor publik maupun sektor swasta.<sup>35</sup>

Saat ini, sudah ada kerja sama dengan pihak Persatuan Bangsa-Bangsa terkait *Sustainable Development Goals* (SDGs) untuk menyusun data dan metadata SDGs; kerja sama Satu Peta dengan Badan Informasi Geospasial (BIG); dan kerja sama dengan pemerintah daerah. Portal SDI telah terhubung dengan 43 portal Data instansi dengan 41.708 Dataset dan 58.115 berkas. Namun, masih banyak tantangan pelaksanaan SDI. Misalnya, ada ribuan aplikasi yang berdiri sendiri sehingga integrasi menjadi sulit. Kemudian, keahlian terkait Data di Indonesia juga tidak memadai. Hal yang paling terlihat adalah ego sektoral instansi dalam membagikan datanya.<sup>36</sup> Selain itu, aspek keamanan dan kedaulatan juga penting menjadi pertimbangan. Presiden Joko Widodo mengeluarkan kebijakan berupa 5 (lima) langkah percepatan transformasi digital yang beberapa fokus poin diantaranya adalah mendorong integrasi pusat data nasional dan mempersiapkan regulasi dan skema pendanaan serta pembiayaan secepat-cepatnya.<sup>37</sup>

Amerika Serikat pada 27 April 2023 kembali menyerahkan Naskah Rancangan Undang-Undang S. 933 yakni Rancangan Undang-Undang tentang *Federal Data Center Enhancement Act* untuk ditandatangani oleh Presiden. Undang-Undang ini bertujuan untuk mengatur infrastruktur *data centre* di tingkat federal (nasional). Fokus awal Inisiatif Optimasi Pusat Data Federal ini, yaitu mengkonsolidasikan pusat data dan menciptakan efisiensi baru yang telah ada sejak tahun 2010. Undang-Undang ini akan mengkonsolidasikan lebih dari 6.000 pusat

35 Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000, hal. 11.

36 Open Government Indonesia, *Peran Satu Data Indonesia dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Terbuka*, dimuat dalam <http://ogi.bappenas.go.id/storage/files/news/licnnCihftGkp8SSOQTdRdlo8jZReMOg5bXuEo2o.pdf>, diakses pada tanggal 1 Maret 2022.

37 Riris Katharina, *Kebijakan Satu Data Indonesia*, Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022, hal. 4-5.



data Federal; dan dapat melakukan penghematan biaya hingga \$5.800.000.000 (hampir 80 triliun rupiah). Pusat data AS tersebar hingga di berbagai yurisdiksi, hal ini menunjukkan penggunaan data yang luas dalam ekonomi AS (sekaligus cerminan harga listrik yang lebih murah di beberapa lokasi). 10 lokasi pusat data teratas di Amerika Serikat hanya menempati kurang dari 40 persen dari semua pusat data di Amerika Serikat, dan setiap negara bagian di AS memiliki setidaknya satu pusat data.<sup>38</sup>

Adapun materi muatan dalam Naskah Rancangan Undang-Undang S. 933 yakni Rancangan Undang-Undang tentang *Federal Data Center Enhancement Act* Amerika Serikat antara lain, aturan syarat minimum untuk mendirikan pusat data, aturan tentang pembuatan pusat data dan aplikasi *cloud* berstandar tinggi, aturan antara operator dan kontraktor yang melakukan pemeliharaan, aturan untuk tetap memperhatikan energi bersih dan berkelanjutan, aturan terkait manajemen risiko terhadap bencana fisik maupun bencana alam, aturan kedaulatan data, aturan penggunaan teknologi lain yang menyertai, dan lain-lain. Amerika Serikat juga memiliki Undang-Undang Energi di tahun 2020 yang mewajibkan pemerintah federal untuk melakukan studi baru tentang jumlah energi dan air yang dihabiskan akibat dari penggunaan pusat data.

Jika disetujui, RUU tentang *Federal Data Center Enhancement Act* tersebut juga akan menambah persyaratan baru bagi lembaga untuk melaporkan kepada Badan Administrasi Umum atau disebut dengan *General Services Administration* (GSA) dan Kongres mengenai manajemen pusat data dan keputusan terkait anggaran tertentu. GSA harus mengelola situs web publik tentang kepatuhan lembaga terhadap persyaratan tersebut. Kantor Akuntabilitas Pemerintah juga akan diminta untuk melaporkan kepatuhan terhadap persyaratan yang diperintahkan. Itu artinya, dalam mengatur bab tentang Pusat Data Nasional, Amerika Serikat memberikan contoh bahwa berkordinasi dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat independen khususnya tentang administrasi dan lembaga audit negara, adalah sesuatu yang penting untuk dipertimbangkan dalam pengaturannya.

<sup>38</sup> Ibid.

Manfaat dari RUU tentang *Federal Data Center Enhancement* di Amerika Serikat yang dapat menjadi pertimbangan dalam Bab Pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam RUU tentang Satu Data Indonesia adalah pengaturan tentang **konsolidasi dan efisiensi** dimana *Federal Data Center Enhancement Act* nantinya akan dirancang untuk mempromosikan konsolidasi dan efisiensi pusat data untuk mengurangi biaya dan meningkatkan efisiensi operasional. Hal ini dapat diterapkan di Indonesia dengan mengintegrasikan pusat data yang tersebar dan meningkatkan efisiensi operasionalnya. Kedua, tentang **standarisasi dan koordinasi**, hal ini juga mempromosikan standarisasi dan koordinasi antar instansi dalam pengelolaan pusat data. Hal ini dapat diterapkan di Indonesia dengan mengembangkan standar dan pedoman yang jelas untuk pengelolaan pusat data nasional. Ketiga, pengaturan soal **keamanan dan privasi** dimana RUU tentang *Federal Data Center Enhancement* juga mempromosikan keamanan dan privasi data dengan mengembangkan standar keamanan yang ketat dan mengawasi penggunaan data. Hal ini dapat diterapkan di Indonesia dengan mengembangkan standar keamanan yang ketat dan mengawasi penggunaan data di pusat data nasional. RUU tentang *Federal Data Center Enhancement* ini juga mempromosikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan pusat data dengan mengembangkan laporan dan pengawasan yang efektif. Hal ini dapat diterapkan di Indonesia dengan mengembangkan laporan dan pengawasan yang efektif untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan pusat data nasional.

Secara garis besar, sebelumnya telah ada Undang-Undang tentang *Federal Data Center Enhancement* Tahun 2023 di Amerika Serikat yang memuat beberapa ketentuan penting, seperti:

1. Mengatur standar keamanan dan resiliensi untuk pusat data federal;
2. Mewajibkan *General Services Administration* (GSA) untuk menetapkan standar minimum untuk pusat data federal pada aspek keamanan, ketersediaan, dan keberlanjutan;
3. Mengharuskan agen-agen federal untuk melaporkan kepada GSA dan Kongres

tentang pengelolaan dan keuangan pusat data; dan,

4. Mewajibkan GSA untuk memelihara situs web publik tentang ketaatan agen-agen federal terhadap standar pusat data.

Sedangkan RUU tentang *Federal Data Center Enhancement* Tahun 2024 di Amerika Serikat sedang dalam tahap pembahasan dan belum disahkan menjadi undang-undang. Namun, berdasarkan konteks dan tujuan dari RUU Satu Data Indonesia, dapat dikatakan bahwa RUU tentang *Federal Data Center Enhancement* akan memuat ketentuan-ketentuan berupa penyempurnaan dari UU tentang *Federal Data Center Enhancement* Tahun 2023, yang lebih mendorong kepada pengaturan standar keamanan dan resiliensi, pengelolaan dan keuangan pusat data, serta ketaatan agen-agen federal/institusi negara terhadap standar pusat data. Dengan demikian, Bab Pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam RUU tentang Satu Data Indonesia dapat mengadopsi beberapa prinsip dan kebijakan dari RUU tentang *Federal Data Center Enhancement* Tahun 2024 untuk meningkatkan efisiensi, keamanan, dan transparansi dalam pengelolaan pusat data nasional.

Di Jerman, Pada tanggal 21 September 2023, Parlemen Jerman mengesahkan Undang-Undang Efisiensi Energi ("EnEfG") yang baru. Undang-undang ini berfungsi untuk menerapkan persyaratan berdasarkan rancangan Petunjuk Efisiensi Energi Uni Eropa, yang merupakan bagian dari program „Fit for 55“. Peraturan baru ini Fokus khusus EnEfG adalah pada pusat data. Limbah panas yang dihasilkan juga harus dimanfaatkan kembali oleh pusat data semaksimal mungkin dan secara wajar untuk mengatasi permasalahan ekonomi dan operasionalnya. Selain itu, faktor penggunaan kembali energi (ERF) telah diberlakukan secara khusus pada pusat data: Pusat data yang mulai beroperasi pada atau setelah tanggal 1 Juli 2026, harus dibangun dan dioperasikan untuk mencapai ERF minimal 10 persen; pusat data yang mulai beroperasi pada atau setelah tanggal 1 Juli 2027, harus mencapai proyeksi ERF sebesar 15%; dan pusat data yang mulai beroperasi setelah 1 Juli

2028, harus mencapai proyeksi ERF sebesar 20 persen. Persyaratan tersebut tidak didasarkan pada pencapaian rata-rata tahunan melainkan dalam dua tahun setelah dimulainya operasi.<sup>39</sup> Hal ini tentunya mendorong kebijakan Pusat Data Nasional lebih ramah lingkungan.

Selain itu, banyak negara yang mengasosiasikan kebijakan *data center*-nya dengan perlindungan data pribadi, namun UU tentang Pelindungan Data Pribadi tidak mengatur secara mendalam tentang bagaimana data pemerintah berkaitan dengan prinsip perlindungan data pribadi di dalam infrastruktur PDN. Sebagai aspek kunci dari perlindungan privasi, beberapa negara meletakkan regulasi perlindungan data pribadi dalam undang-undang dasar negara, sementara ada juga yang mengatur dalam undang-undang telekomunikasi.<sup>40</sup>

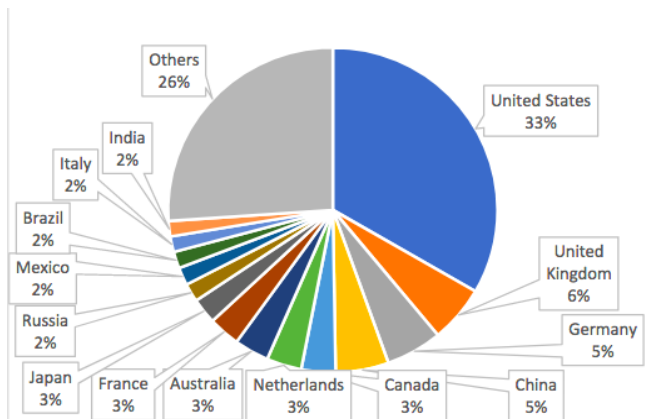
Poin-poin penting dari *General Data Protection Regulation* (GDPR) adalah soal hak individu, hak untuk mendapat informasi, hak atas penghapusan, tersedianya petugas perlindungan data (DPO), pemrosesan yang sah, adil dan transparan oleh organisasi, mekanisme pelanggaran data, dan peningkatan pemahaman Sumber Daya Manusia terkait perlindungan data di Eropa. Sebagian besar negara Uni Eropa mematuhi GDPR. Namun, beberapa hal diserahkan kepada masing-masing negara anggota untuk ditafsirkan dan diterapkan sendiri ke dalam negaranya. Dalam hal ini, beberapa negara telah menerapkan pembaruan tertentu yang diharapkan dapat dipatuhi oleh perusahaan yang ingin mendirikan pusat data di negara tersebut.<sup>41</sup> Artinya dalam konteks *best practice*, Peraturan Perlindungan Data Pribadi Eropa/GDPR berada di garis terdepan dunia dalam masalah keamanan dan privasi. Meskipun terdapat banyak undang-undang yang berlaku pada puluhan tahun sebelumnya, GDPR

39 Rostyslav Telyatnykov, *Data Center Requirements under the New German Energy Efficiency Act*, dimuat dalam <https://www.whitecase.com/insight-alert/data-center-requirements-under-new-german-energy-efficiency-act>, diakses tanggal 25 Februari 2024.

40 Risargati, *Membangun Indonesia di Era Cyber*, Jakarta: Mastel, 2022, hal. 101.

41 Manage Engine Site24x7, *Data Center Security and Privacy Guidelines 101*, dimuat dalam <https://www.site24x7.com/learn/datacenter/data-center-security-and-privacy-for-europe.html>, diakses tanggal 7 Maret 2024.

menerapkan praktik ketat untuk menjaga data sensitif tetap berada di dalam batas negara Eropa dengan membangun *native data centers* (pusat data nasional).



Source: CloudScene

**Gambar Jumlah Share per Negara terhadap Jumlah Pusat Data di Dunia Pada Tahun 2021**

Manfaat peraturan dari Undang-Undang Efisiensi Energi ("EnEfG") Jerman dan GDPR Eropa yang dapat dijadikan *benchmarking* dalam pengaturan pusat data nasional guna menunjang optimalisasi pemerintahan berbasis elektronik di Indonesia antara lain sebagai berikut:

1. Penggunaan energi yang efisien: EnEfG mewajibkan pusat data untuk memanfaatkan limbah panas dan mencapai faktor penggunaan kembali energi (ERF) minimal 10%, 15%, dan 20% untuk pusat data yang beroperasi pada tahun 2026, 2027, dan 2028. Hal ini dapat mengurangi konsumsi energi dan emisi karbon. Bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam RUU tentang Satu Data Indonesia dapat mempertimbangkan penggunaan energi yang efisien dan ramah lingkungan dalam pengelolaan pusat data nasional, seperti yang diatur dalam EnEfG Jerman.
2. Perlindungan data pribadi: GDPR Eropa menetapkan standar tinggi untuk perlindungan data pribadi, termasuk hak individu, hak untuk mendapat informasi, hak atas penghapusan, dan mekanisme pelanggaran data. Hal ini dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pusat data

nasional. Bab Pengaturan tentang Pusat Data Nasional dalam RUU tentang Satu Data Indonesia harus dapat mempertimbangkan perlindungan data pribadi sebagai salah satu aspek penting dalam pengelolaan pusat data nasional, seperti yang diatur dalam GDPR Eropa.

3. *Best practice* dalam pengelolaan data: GDPR Eropa dianggap sebagai *best practice* dalam pengelolaan data, sehingga dapat dijadikan sebagai acuan bagi negara lain, termasuk Indonesia, dalam mengembangkan pengaturan pusat data nasional yang lebih baik.

Pengaturan RUU tentang *Federal Data Center Enhancement* Amerika Serikat dan UU Efisiensi Energi di Jerman dapat berdampak baik dalam upaya optimalisasi sistem pemerintahan berbasis elektronik di Indonesia dengan menekankan fungsi optimal Pusat Data Nasional melalui regulasi yang efektif. UU Efisiensi Energi di Jerman dapat dijadikan sebagai acuan bagi Indonesia untuk mengoptimalkan penggunaan energi di PDN, sehingga dapat mengurangi biaya operasional dan emisi karbon dari pembangunan Pusat Data Nasional. RUU tentang *Federal Data Center Enhancement* di Amerika Serikat dapat dijadikan sebagai acuan bagi Indonesia untuk meningkatkan standar keamanan dan resiliensi PDN, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem pemerintahan berbasis elektronik. Kedua pengaturan tersebut dapat dijadikan sebagai acuan bagi Indonesia untuk mengembangkan pengelolaan data yang efektif dan efisien di PDN, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan keputusan yang lebih baik. Dalam konteks Indonesia, pengaturan tersebut dapat diintegrasikan dengan RUU tentang Satu Data Indonesia karena RUU ini sangat dekat konteksnya dengan fungsi PDN yakni untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

### III. PENUTUPAN

#### A. Simpulan

Untuk meningkatkan tata kelola berbasis digital, pemerintah bersiap membangun empat



Pusat Data Nasional (PDN). Oleh karena itu, penerapan kebijakan berbasis data didorong dengan menggunakan ide dan inisiatif pemerintah digital. Bab pengaturan tentang PDN di dalam Rancangan Undang-Undang tentang Satu Data Indonesia yang komprehensif dan strategis akan menghindari tumpang-tindih dan anomali kebijakan terkait, sehingga kebijakan PDN akan efektif dan terintegrasi dengan baik.

Politik Anggaran dalam membangun PDN yang berkelanjutan adalah satu hal yang pasti khususnya ketika dihadapkan dengan aspek sumber daya manusia, aspek kelembagaan, aspek teknis, dan aspek berkenaan lainnya. Segala sesuatu hal yang terkait anggaran harus diperhatikan secara detil mulai dari pembiayaan di hulu hingga ke hilir.

Mekanisme kerjasama antar K/L/D/I dan juga kerjasama dengan lembaga teknis lainnya seperti antara Kemkominfo RI dengan BSSN RI maupun kerjasama lembaga teknis lainnya belum terbentuk. Pusat Data Nasional akan komprehensif dan strategis jika ada integrasi baik dari sisi kebijakan maupun teknisnya. Dorongan antara pusat dan daerah untuk mewujudkan kebijakan yang komprehensif dan strategis dapat menjadi faktor penentu dari keberhasilan pembangunan PDN yang berkelanjutan.

Di Amerika Serikat, langkah untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang *Federal Data Center Enhancement Act of 2023* mengharuskan administrasi berbagai pelayanan publik untuk menetapkan standar atau persyaratan minimum untuk pusat data nasional dari aspek ketahanan, keamanan siber, ketersediaan dan keberlanjutan untuk pusat data federal dengan melibatkan peran aktif dari lembaga independen di bidang administrasi dan lembaga audit negara. Selain itu, pertimbangan untuk tetap memperhatikan energi bersih dan berkelanjutan dapat menjadi aspek penting lainnya yang harus dipertimbangkan pemerintah dalam membuat rumusan bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional di dalam Rancangan Undang-Undang Satu Data Indonesia.

Selain itu dalam koridor *best practice* di Jerman, tujuan dari undang-undang EnEfG Jerman adalah

untuk berkontribusi pada pengurangan konsumsi energi serta konsumsi energi fosil. Undang-undang ini pada akhirnya dapat memitigasi perubahan iklim dengan meningkatkan efisiensi energi. “Pusat data” dalam pengertian EnEfG adalah pusat data dengan kapasitas sambungan listrik nominal non-redundan sebesar 300 kW atau lebih.

Bab pengaturan tentang PDN dalam kebijakan Satu Data Indonesia di level undang-undang kelak menjadi momentum untuk memperhatikan kepentingan perlindungan data pribadi yang diproses oleh pemerintah. Hal ini diterapkan sebagaimana beberapa negara juga mengatur hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan data pribadi yang kaitannya dengan data pribadi yang diproses oleh pemerintah. Hal ini mengingat bahwa aturan terkait data pemerintah belum diatur regulasinya baik dalam UU Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi maupun beberapa Perpres yang berkaitan.

## B. Saran

Bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional perlu masuk dalam rancangan kebijakan Satu Data Indonesia setara undang-undang karena bab ini adalah salah satu bab pengaturan tentang objek vital dari koridor Satu Data Indonesia. Bab ini nantinya sangat berkaitan dengan letak sistem elektronik pemerintah dan komponen untuk keperluan penempatan, penyimpanan dan pengolahan data, dan pemulihan data K/L/D/I.

Karena bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional ini merupakan kebijakan lintas peraturan perundang-undangan, maka harus ada pihak yang benar-benar memahami integrasi kebijakan antara bab pengaturan tentang PDN dengan aturan terkait UU tentang tentang Perubahan Atas UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, UU tentang Pelindungan Data Pribadi, PP tentang Perangkat Daerah, PP tentang PSTE, Perpres tentang SPBE, Perpres tentang SDI, Perpres tentang ASPBEN, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait. Dalam hal ini, Menteri di bidang Komunikasi dan Informatika

harus mampu memilih semacam *Project Manager* khusus di bidang legislasi yang memahami secara inklusif, komprehensif dan strategis terkait aturan-aturan terkait dengan pihak legislator. Bila perlu, ada koordinasi oleh satu kementerian yang mampu menjadikan kebijakan terintegrasi ini menjadi sebuah program nasional dan harus berdampak nasional. Sekarang ini masih terlalu banyak kebijakan sektoral dan sulitnya integrasi antar K/L/D/I, hanya karena kesulitan akses dan birokrasi.

Di Amerika Serikat secara khusus, RUU tentang *Federal Data Centers Enhancement Act of 2023* akan menugaskan Lembaga Independen dalam bidang Administrasi Pelayanan Umum (GSA) untuk menetapkan persyaratan minimum terhadap pusat data mengenai penggunaan sumber energi berkelanjutan, perlindungan keamanan informasi dan perlindungan terhadap kegagalan daya dan bencana alam, serta persyaratan untuk ketersediaan pusat data baru dan persentase waktu aktif. Dari Jerman, Indonesia sebaiknya belajar tentang memuat kebijakan ramah energi dari limbah panas yang mungkin akan dihasilkan oleh PDN di masa depan. Peraturan tersebut dapat memperhatikan beberapa poin seperti penghindaran dan penggunaan limbah panas, efektivitas penggunaan listrik, pasokan listrik dari energi terbarukan, dan penerapan manajemen energi dan lingkungan.

Selain integrasi dengan kebijakan SDI di level undang-undang, sama halnya dengan sebagian besar negara Uni Eropa, pemerintah Indonesia sebagai negara dari Forum G-20 harus mau dan mampu mengharmoniskan bab pengaturan tentang Pusat Data Nasional dengan marwah UU tentang Pelindungan Data Pribadi. Di Eropa, organisasi yang ingin mendirikan pusat data di negara-negara anggota diharapkan mematuhi standar regional, serta Undang-Undang Pelindungan Datanya (GDPR). Meskipun ada undang-undang untuk setiap aspek pusat data mulai dari infrastruktur hingga lingkungan, undang-undang privasi dianggap sebagai hal yang juga penting.

Sebagai negara yang masuk dalam forum G-20, transformasi digital menjadi salah satu

bagian penentu bagaimana Indonesia dapat mempertahankan keanggotaannya. Politik anggaran terkait efektifitas pembangunan dan penggunaan Pusat Data Nasional sebagai bagian dari infrastruktur untuk transformasi digital harus jelas dan terarah. Jumlah anggaran yang telah dikeluarkan untuk pembangunan PDN harus berdasarkan pada pembangunan yang tepat waktu dan tepat sasaran.

Para legislator khususnya Komisi I DPR RI sebaiknya tetap melakukan fungsi pengawasannya terhadap pembangunan Pusat Data Nasional agar tetap terintegrasi dengan Data milik K/L/D/I yang efektif dan efisien. Komisi I DPR RI juga harus tetap mendorong Kemkominfo RI agar memastikan pemenuhan prosedur administratif yang berlaku dengan mengedepankan prinsip *good governance* dan memperhatikan prinsip keamanan yang mengacu pada praktik *cyber security* yang andal guna mendorong koordinasi yang aman terkait bagipakai data. Legislator juga harus terus mendorong Kemkominfo RI untuk segera memutuskan dan menentukan semacam *project manager* atau organisasi pengelola Pusat Data Nasional yang juga paham akan kebijakan secara inklusif, komprehensif dan strategis khususnya dengan kebijakan Satu Data Indonesia di level undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
- Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.
- Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia.
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik.
- Peraturan Presiden Nomor 132 Tahun 2022 tentang Arsitektur Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Nasional.

### Buku

- Achmad, Yulianto. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Budiman, Arief. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Dalimunthe, Reja. *Inspirasi Global: Sumbangsih Pemikiran Alumni Luar Negeri untuk Indonesia 2024-2029*. Jakarta: Alumni Connect PPI Dunia, Februari 2024.

Governance, The Commission on Global. *Our Global Neighbourhood*. USA: Oxford University Press, 1995.

Indonesia, Sekretariat Satu Data. *Booklet Satu Data Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Satu Data Indonesia, 2021.

Is, Muhamad. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2015.

Katharina, Riris. *Kebijakan Satu Data Indonesia*. Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022.

Lemhanas. *Indonesia Menuju 2045 SDM Unggul dan Teknologi adalah Kunci*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2021.

Risargati. *Membangun Indonesia di Era Cyber*. Jakarta: Mastel, 2022.

Rodiyah, Nuning. *Literasi Media*. Jakarta: Komisi Penyiaran Indonesia, 2022.

Spero, Edelman. *The Politics of Internasional Economic Relation*. United Kingdom: George Allen and Unwin Ltd, 1985.

Stagars, Manuel. *Open Data in Southeast Asia: Towards Economic Union, Urban Resilience, and Participatory Policymaking in the ASEAN*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

Suwaroyo, Utang. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Kapsipi, 2017.

### Jurnal

Dalimunthe, Reja. *Studi Penerapan Kebijakan Tata Kelola Data Pemerintahan yang Terbuka (Open Government) Melalui Kebijakan Penyelenggaraan Satu Data Indonesia yang Ideal*. Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 10 No. 1, Juli 2022.

Djafar, Wahyudi. *Pelindungan Data Pribadi: Konsep, Instrumen, dan Prinsipnya*. Jurnal ELSAM: Edisi Internet dan HAM, Oktober 2019.

Kassen, Maxat. *Open Data Politics in Estonia: Advancing Open Government in the Context of Ubiquitous Digital State*. Jurnal Open Data Politics, 2019.

Kuncorowati, Rita Margaretha., Winarni, Aris

Toening Winarni. *Implementasi Solo Satu Data Sebagai Basis Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta*. Jurnal Media Administrasi, Vol. 3 No. 1, 2021.

Maheswari, Adine Alimah, *Korupsi Dana Bansos Covid-19 di Indonesia*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Vol.1 No. 2, 2021.

Mariano, Sabino. *Penerapan E-Government dalam Pelayanan Publik di Kabupaten Sidoarjo*. Jurnal Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga Surabaya, April 2018.

Pambayun, Kuncoro Galih, *Analisis Implementasi Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik pada Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat*, Jurnal Politik Pemerintahan, Vol. 10 No. 1, Agustus 2017.

#### Majalah

Daigle, Brian. *Data Centers Around the World: A Quick Look*. United States International Trade Commission Executive Brief, 2021.

Grosberg, Reet. *E-Gov is Not so Much A Question of Technology*. February 2018 Nomor 48.

#### Bahan yang Tidak Diterbitkan

Presentasi Direktorat Jenderal Aplikasi Informatika Kementerian Komunikasi dan Informatika RI. *Catatan Rapat Dengar Pendapat*. Komisi I DPR RI, September 2023.

Tenaga Ahli Komisi I DPR RI. *Laporan Rapat Dengar Pendapat dengan Dirjen Aptika*. DPR RI, Oktober 2023.

Tim Naskah Akademik RUU Satu Data Indonesia. *Risalah Rapat*. Diskominfo Jabar RUU Satu Data Indonesia, Oktober 2021.

#### Laman

EU, Politico. *Turkey's Social Media Law: A Cautionary Tale*. Dimuat dalam <https://www.politico.eu/article/turkeys-social-media-law-a-cautionary-tale/>, diakses tanggal 21 Februari 2024.

IAPP. *Why LinkedIn was Banned in Russia*. Dimuat dalam <https://iapp.org/news/a/why-linkedin->

[was-banned-in-russia/](https://iapp.org/news/a/why-linkedin-was-banned-in-russia/), diakses tanggal 23 Januari 2024.

Indonesia, Open Government. *Peran Satu Data Indonesia dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Terbuka*. Dimuat dalam <http://ogi.bappenas.go.id/storage/files/news/licnnCihtfGkp8SSOQTdRdlo8jZReMOg5bXuEo2o.pdf>, diakses tanggal 1 Maret 2022.

Informatika, Kementerian Komunikasi dan. *Perkuat Tata Kelola Ekonomi Digital, Pemerintah Bangun Government Cloud*. Dimuat dalam [https://www.kominfo.go.id/index.php/content/detail/36626/perkuat-tata-kelola-ekonomi-digital-pemerintah-bangun-government-cloud/0/berita\\_satker](https://www.kominfo.go.id/index.php/content/detail/36626/perkuat-tata-kelola-ekonomi-digital-pemerintah-bangun-government-cloud/0/berita_satker), diakses tanggal 7 Maret 2024.

Informatika, Kementerian Komunikasi dan. *Pusat Data Nasional*. Dimuat dalam <https://aptika.kominfo.go.id/2022/07/pusat-data-nasional-pdn/>, diakses tanggal 7 Maret 2024.

Site24X7, Manage Engine. *Data Center Security and Privacy Guidelines 101*. Dimuat dalam <https://www.site24x7.com/learn/datacenter/data-center-security-and-privacy-for-europe.html>, diakses tanggal 7 Maret 2024.

Telyatnykov, Rostyslav. *Data Center Requirements under the New German Energy Efficiency Act*. Dimuat dalam <https://www.whitecase.com/insight-alert/data-center-requirements-under-new-german-energy-efficiency-act>, diakses pada tanggal 25 Februari 2024.



# URGENSI RATIFIKASI KONVENSI INTERNASIONAL UNTUK PELINDUNGAN SEMUA ORANG DARI PENGHILANGAN SECARA PAKSA

## (THE URGENCY OF RATIFICATION OF INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE PROTECTION OF ALL PERSONS FROM ENFORCED DISAPPEARANCE)

Apriyani Dewi Azis, S.H.

Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda  
Pusat Perancangan Undang-undangan Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korespondensi: apri.azis@gmail.com.

### Abstrak

Indonesia secara eksplisit belum mengatur mengenai kejahatan penghilangan paksa. Padahal masih terdapat kasus penghilangan paksa yang terjadi di Indonesia yaitu kasus penghilangan paksa terhadap 13 aktivis prodemokrasi pada tahun 1997/1998.

Pemerintah Indonesia telah menandatangani Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa pada tahun 2010. Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa mengatur mengenai upaya pencegahan, pemberantasan, dan hukum acara untuk upaya penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana penghilangan paksa. Konvensi ini merupakan salah satu landasan hukum Hak Asasi Manusia (HAM) internasional untuk memberikan pelindungan untuk setiap orang dari penghilangan paksa. Penandatanganan Konvensi merupakan langkah awal dalam upaya pelindungan, pemenuhan, dan pemajuan HAM khususnya untuk tindak pidana penghilangan paksa. Namun sampai saat ini Indonesia belum melakukan ratifikasi terhadap konvensi tersebut. Rumusan masalah dalam penulisan ini yaitu bagaimana urgensi dan implikasi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui urgensi dan implikasi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Penulisan dilakukan dengan metode yuridis normatif yaitu melakukan pengkajian terhadap sumber kepustakaan terdiri dari berbagai literatur terkait pengaturan untuk pelindungan semua orang dari penghilangan paksa dan melakukan deskriptif analisis untuk menjawab permasalahan yang dimaksud. Indonesia harus segera melakukan ratifikasi konvensi dalam bentuk undang-undang agar berlaku secara efektif dan mengikat secara hukum untuk melindungi setiap orang dari praktik kejahatan penghilangan paksa serta sebagai upaya pencegahan, pemberantasan, dan hukum acara bagi upaya penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana penghilangan paksa.

Kata kunci: ratifikasi, konvensi, pelindungan

### Abstract

*Indonesia has not explicitly regulated the crime of enforced disappearance. Even though there are still cases of forced disappearances that occur in Indonesia, namely the case of the forced disappearance of 13 pro-democracy activists in 1997/1998. The Indonesian government signed the International Convention for the Protection of All People from Enforced Disappearances in 2010. The International Convention for the Protection of All People from Enforced Disappearances regulates efforts to prevent, eradicate and procedural law for law enforcement efforts against perpetrators of the crime of enforced disappearance. This Convention is one of the foundations of international Human Rights (HAM) law to provide protection for everyone from enforced disappearance. The signing of the Convention is the first step in efforts to protect, fulfill and*



*promote human rights, especially for the crime of enforced disappearance. However, until now Indonesia has not ratified the convention. The formulation of the problem in this paper is the urgency and implications of the ratification of the International Convention for the Protection of All People from Enforced Disappearance. This article aims to determine the urgency and implications of ratification the International Convention for the Protection of All People from Enforced Disappearance. The writing was carried out using a normative juridical method, namely conducting a review of literary sources consisting of various literature related to regulations for the protection of all people from enforced disappearances and carrying out descriptive analysis to answer the problem in question. Indonesia must immediately ratification the Convention in the form of a law so that it applies effectively and is legally binding to protect everyone from the practice of the crime of enforced disappearance and as an effort to prevent, eradicate and procedural law for law enforcement efforts against perpetrators of the crime of enforced disappearance.*

*Keywords: ratification, convention, protection*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pada 20 Desember 2006 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengesahkan Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*). Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa mengatur mengenai upaya pencegahan, pemberantasan, dan hukum acara bagi upaya penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana penghilangan paksa. Tujuan pembentukan dan pengesahan konvensi adalah untuk melindungi setiap orang dari praktik kejahatan penghilangan paksa.

Resolusi PBB Nomor 65/209 yang diadopsi PBB pada 21 Desember 2010 menyebutkan bahwa PBB sangat prihatin terhadap praktik penghilangan paksa yang jumlahnya selalu meningkat di banyak negara,

hal ini menjadi persoalan besar yang harus ditangani secara serius dan bersama-sama oleh komunitas internasional. Menurut PBB, praktik penghilangan paksa masih terjadi terhadap para pembela Hak Asasi Manusia (HAM), keluarga korban, saksi, dan bahkan pengacara yang membantu korban pelanggaran HAM. Penghilangan paksa juga dipakai oleh berbagai negara dalam upaya pemberantasan terorisme. Selain itu, pelaku penghilangan paksa masih menikmati kekebalan hukum (*impunity*)<sup>1</sup>.

Upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana penghilangan paksa telah dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Pasal 19 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, menentukan bahwa Komnas HAM berwenang melakukan penyidikan terhadap dugaan kasus pelanggaran HAM berat. Berdasarkan ketentuan tersebut, Komnas HAM melakukan penyidikan kasus penghilangan paksa yang terjadi di Indonesia. Misalnya kasus penghilangan paksa terhadap 13 aktivis prodemokrasi pada tahun 1997/1998. Komnas HAM telah menyelesaikan penyelidikan terhadap kasus tersebut dan telah mengirimkan hasil penyelidikan tersebut pada Kejaksaan RI selaku penyidik tindak pidana tertentu dalam hal ini tindak pidana kekerasan HAM. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) juga telah membentuk Panitia Khusus (Pansus DPR RI) tentang Penanganan Pembahasan atas Hasil Penyelidikan Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997–1998. Pansus telah menyelesaikan tugasnya dan mengeluarkan 4 (empat) rekomendasi kepada Presiden, yaitu:

1. Presiden segera membentuk Pengadilan HAM Ad-Hoc;
2. Presiden serta segenap institusi pemerintah serta pihak-pihak terkait untuk segera melakukan pencarian terhadap 13 orang yang oleh Komnas HAM masih dinyatakan hilang;
3. Pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi terhadap keluarga

---

<sup>1</sup> Komnas HAM RI, *Ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa (Hari Anti Penghilangan Paksa Internasional)*, dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2016/8/30/150/ratifikasi-konvensi-anti-penghilangan-paksa-hari-anti-penghilangan-paksa-internasional.html>, diakses tanggal 1 Maret 2024.



korban yang hilang; dan

4. Pemerintah agar segera meratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa.<sup>2</sup>

Sejalan dengan rekomendasi Pansus DPR RI pada poin 4, Pemerintah Indonesia telah menandatangani Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa pada 27 September 2010. Konvensi ini merupakan salah satu landasan hukum HAM internasional yang dapat memberikan pelindungan untuk setiap orang dari penghilangan paksa.

Penandatanganan Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa merupakan langkah awal dalam upaya pelindungan, pemenuhan, dan pemajuan HAM khususnya untuk tindak pidana penghilangan paksa yang berujung pada pelanggaran HAM berat. Langkah tersebut perlu ditindaklanjuti dengan ratifikasi/pengesahan agar konvensi dapat mengikat secara hukum.<sup>3</sup> Namun sejak penandatanganan pada 27 September 2010, Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa belum diratifikasi.

Ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa menunjukkan komitmen Pemerintah Indonesia dalam upaya penghapusan praktik tindak pidana penghilangan orang secara paksa dan juga dapat menjadi landasan hukum dalam upaya untuk memastikan pelindungan HAM bagi seluruh warga negara Indonesia agar tidak menjadi korban dari praktik penghilangan paksa. Selain itu, ratifikasi juga diperlukan untuk mendorong peningkatan profesionalisme aparat penegak hukum yang berwenang melakukan upaya penangkapan dan penahanan. Ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa juga penting untuk segera dilakukan mengingat belum adanya peraturan perundang-undangan di Indonesia yang secara eksplisit mengatur tentang kejahatan penghilangan paksa.

Dengan diratifikasinya Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa merupakan bentuk keseriusan Indonesia

terhadap keluarga korban penghilangan paksa yang terus berjuang dan mengupayakan keadilan. Bagi keluarga korban, keingintahuan akan keberadaan anak dan keluarganya yang hilang menjadi sesuatu yang tidak dapat dikesampingkan. Dengan ratifikasi maka kejahatan HAM penghilangan paksa dapat dicegah dan tidak berulang di masa depan.

## B. Permasalahan

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

1. Bagaimana Urgensi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*)?
2. Bagaimana implikasi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*)?

## C. Tujuan

Berdasarkan permasalahan sebagaimana diuraikan penulis di atas, tulisan ini memiliki tujuan:

1. Mengetahui urgensi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*).
2. Mengetahui Implikasi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*).

## D. Metode Penulisan

Tulisan ini disusun dengan metode pendekatan yuridis normatif yaitu pengkajian dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tulisan. Penulisan dengan melakukan pengkajian terhadap sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Suwandi, Sri Setianingsih dan Ida Kurnia, *Hukum Perjanjian Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019, hal. 56.

pengaturan untuk perlindungan semua orang dari penghilangan Paksa.<sup>4</sup> Selanjutnya penulis melakukan deskriptif analisis terhadap berbagai bahan tersebut guna menjawab permasalahan.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

#### 1. Perjanjian Internasional

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antarbangsa yang bertujuan untuk menciptakan akibat-akibat hukum tertentu. Dalam Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional, perjanjian internasional adalah sumber utama dari sumber hukum internasional lainnya. Dalam Pasal 2 Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional (Konvensi Wina 1969), perjanjian internasional sebagai suatu persetujuan yang dibuat antara negara dalam bentuk tertulis, dan diatur oleh hukum internasional, apakah dalam instrumen tunggal atau dua atau lebih instrumen yang berkaitan dan apapun nama yang diberikan padanya.<sup>5</sup> Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU tentang Perjanjian Internasional), perjanjian internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.

Dalam suatu pengesahan perjanjian internasional, penandatanganan suatu perjanjian tidak langsung dapat diartikan mengikat para pihak terhadap perjanjian tersebut. Perjanjian internasional tidak akan mengikat para pihak sebelum perjanjian tersebut disahkan. Seseorang yang mewakili pemerintah dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan negara terhadap perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa (Full Powers). Penandatanganan suatu perjanjian internasional yang menyangkut kerjasama teknis sebagai pelaksanaan dari perjanjian yang sudah berlaku dan materinya berada dalam

lingkup kewenangan suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, dilakukan tanpa memerlukan surat kuasa.<sup>6</sup>

#### a. Berlakunya Perjanjian Internasional

Konvensi Wina 1969 menyatakan bahwa mulai berlakunya sebuah perjanjian internasional yaitu pada saat sesuai dengan yang ditentukan dalam naskah perjanjian atau pada saat peserta perjanjian mengikat diri pada perjanjian itu bila dalam naskah tidak disebut saat berlakunya. Perjanjian internasional berlaku pada saat peristiwa berikut ini:<sup>7</sup>

- 1) Mulai berlaku sejak tanggal yang ditentukan atau menurut yang disetujui oleh negara perunding.
- 2) Jika tidak ada ketentuan atau persetujuan, perjanjian mulai berlaku segera setelah persetujuan diikat dan dinyatakan oleh semua negara perunding.
- 3) Bila persetujuan suatu negara untuk diikat oleh perjanjian timbul setelah perjanjian itu berlaku, maka perjanjian mulai berlaku bagi negara itu pada tanggal tersebut, kecuali bila perjanjian menentukan lain.
- 4) Ketentuan-ketentuan perjanjian yang mengatur pengesahan teksnya, pernyataan persetujuan suatu negara untuk diikat oleh suatu perjanjian, cara dan tanggal berlakunya, persyaratan, fungsi-fungsi penyimpanan, dan masalah-masalah lain yang timbul yang perlu sebelum berlakunya perjanjian itu, berlaku sejak saat disetujuinya teks perjanjian itu.

#### b. Tahapan Pembuatan Perjanjian Internasional

Pembuatan perjanjian internasional biasanya melalui beberapa tahap yaitu perundingan (*negotiation*), penandatanganan (*signature*), dan pengesahan (*ratification*). Namun ada perjanjian yang dapat segera berlaku hanya melalui dua tahap yaitu perundingan dan penandatanganan, tergantung dari jenis perjanjian itu sendiri.<sup>8</sup>

Menurut Konvensi Wina 1969, tahapan

6 Welly Angela Riry, *Ratifikasi Perjanjian Internasional Sebagai Salah Satu Bentuk Politik Hukum Nasional*, Jurnal Syntax Transformation, Vol. 2, No. 2, 2021, hal. 247.

7 Pasal 24 Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional.

8 Boer Mauna, *Hukum Internasional (Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global)*, Bandung: Alumni, 2018, hal. 84.

4 Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2016, hal. 93.

5 Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Edisi Kedua, Depok: Rajawali Pers, 2018, hal. 33.

dalam pembuatan perjanjian internasional yaitu sebagai berikut:

- 1) Perundingan (*negotiation*), merupakan tahap pertama dalam pembuatan perjanjian yaitu pembicaraan pendahuluan antara masing-masing pihak/negara mengenai objek tertentu. Perundingan dilakukan oleh kepala negara, menteri luar negeri atau duta besar serta dapat diwakili oleh pejabat dengan membawa surat kuasa penuh (*full powers*).
- 2) Penandatanganan (*signature*), perjanjian yang telah disepakati oleh kedua negara ditandatangani oleh kepala negara, kepala pemerintahan, atau menteri luar negeri. Penandatanganan hanya bersifat sementara dan masih harus dikuatkan dengan pengesahan.
- 3) Pengesahan (*ratification*), setelah perjanjian ditandatangani maka perjanjian memasuki tahap pengesahan. Pengesahan dilakukan oleh parlemen dan pemerintah. Suatu negara mengikat diri pada suatu perjanjian dengan syarat apabila telah dilakukan pengesahan.

Tahapan pembuatan perjanjian internasional di Indonesia dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Perjanjian Internasional yaitu peninjauan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan, dan penandatanganan.

### c. Mengikatkan Diri

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU tentang Perjanjian Internasional, proses mengikatkan diri pada perjanjian internasional dilakukan melalui penandatanganan, pengesahan, pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik, dan cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.

Negara terikat pada perjanjian internasional setelah dilakukan pengesahan. Pengesahan merupakan perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional baik dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), aksesinya (*accession*), penerimaan (*acceptance*), maupun penyetujuan (*approval*). Ratifikasi dilakukan apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional turut menandatangani naskah perjanjian. Aksesinya dilakukan apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian

internasional tidak turut menandatangani naskah perjanjian. Penerimaan dan penyetujuan merupakan pernyataan menerima atau menyetujui dari negara-negara pihak pada suatu perjanjian internasional atas perubahan perjanjian internasional tersebut.<sup>9</sup>

Hal lain yang ditemukan dalam perjanjian internasional yaitu persyaratan/reservasi (*reservation*). Reservasi merupakan pernyataan yang diajukan oleh suatu negara untuk dapat terikat pada perjanjian. Dalam melakukan perjanjian, negara yang mengajukan persyaratan tidak berarti harus mengundurkan diri dari perjanjian, tetapi tetap terikat terhadap sesuatu yang diajukan dan memberikan keuntungan bagi negaranya. Reservasi dibutuhkan khususnya pada perjanjian multilateral karena biasanya ada negara-negara peserta yang kurang sepenuhnya menerima isi materi perjanjian atau kurang sesuai dengan kepentingan nasional negaranya. Unsur-unsur yang penting dalam reservasi yaitu harus dinyatakan secara formal dan bermaksud untuk membatasi, meniadakan, atau mengubah akibat hukum dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam perjanjian tersebut.<sup>10</sup>

## 2. Hubungan Hukum Internasional dan Hukum Nasional

Pada dasarnya hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional merupakan hal yang penting, membahas hukum internasional dalam hukum nasional suatu negara artinya membahas adopsi ketentuan hukum internasional ke dalam hukum nasional atau melihat bagaimana ketentuan hukum internasional dapat diimplementasikan ke dalam hukum nasional. Dapat dikatakan merupakan pengakuan negara terhadap berlakunya hukum internasional.

Pemberlakuan hukum internasional ke dalam hukum nasional dapat ditinjau dari aspek teoretis maupun aspek praktik negara. Ada pandangan/teori terkait dengan hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional yaitu:

9 Sugeng Istanto, F, *Hukum Internasional Edisi Revisi*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015, hal. 64.

10 I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional, Bagian I edisi revisi*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2018, hal. 152-160.

### a. Teori Dualisme

Teori dualisme menganggap bahwa daya ikat hukum internasional bersumber pada kemauan negara. Tidak ada hierarki antara hukum internasional dan hukum nasional karena dua perangkat hukum ini berbeda dan tidak bergantung satu dengan yang lain juga terlepas antara satu dengan yang lainnya.<sup>11</sup>

### b. Teori Monisme

Teori monisme didasarkan atas pemikiran kesatuan dari seluruh hukum yang mengatur hidup manusia. Hukum nasional dan hukum internasional merupakan dua bagian dalam satu kesatuan yang lebih besar yaitu hukum yang mengatur kehidupan manusia. Dua perangkat hukum ini mempunyai hubungan yang hierarki.<sup>12</sup>

#### 1) Monisme Primat Hukum Nasional

Paham yang menganggap hukum nasional lebih utama dari hukum internasional. Hukum internasional merupakan lanjutan dari hukum nasional, hukum internasional hanya sebagai hukum nasional untuk urusan luar negeri.<sup>13</sup>

#### 2) Monisme Primat Hukum Internasional

Paham yang menganggap hukum internasional lebih tinggi dari hukum nasional. Hukum nasional tunduk pada hukum internasional yang pada hakikatnya berkekuatan mengikat berdasarkan pada pendelegasian wewenang dari hukum internasional.<sup>14</sup>

Pada kenyataannya kedua teori ini dipakai oleh negara-negara dalam menentukan keberlakuan dari hukum internasional di negara-negara. Proses implementasi hukum internasional ke dalam hukum nasional biasanya dilakukan melalui prosedur ratifikasi perjanjian internasional melalui undang-undang agar ketentuan hukum internasional dapat mengikat dalam suatu negara.

Indonesia menganut teori dualisme dalam menerapkan hukum internasional dalam hukum nasionalnya.<sup>15</sup> Indonesia harus melakukan ratifikasi perjanjian internasional agar ketentuan dalam suatu perjanjian internasional/konvensi dapat diberlakukan di Indonesia.

11 Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003, hal. 56.

12 *Ibid.*, hal. 60.

13 *Ibid.*, hal. 61.

14 *Ibid.*, hal. 62.

15 *Ibid.*, hal. 62.

### B. Analisis

#### 1. Urgensi Ratifikasi Konvensi Internasional Untuk Pelindungan Semua Orang Dari Penghilangan Secara Paksa

Hukum internasional menyatakan bahwa penghilangan paksa adalah pelanggaran serius terhadap hak-hak fundamental (*fundamental Rights*). Deklarasi tentang pelindungan semua dari penghilangan paksa menggambarkan penghilangan paksa sebagai pelanggaran martabat manusia (*offence to human dignity*).<sup>16</sup> Penghilangan paksa dapat memberikan dampak yang berlanjut (*continuing effects*), yaitu di mana para korban yang tidak pernah ditemukan dan diketahui nasibnya, mengakibatkan kasus-kasus penghilangan paksa tidak pernah terselesaikan. Jadi selama negara belum memberikan kejelasan terhadap nasib korban yang dihilangkan, maka ini merupakan suatu bentuk *continuing crimes* atau kejahatan yang masih berlanjut hingga hari ini.<sup>17</sup>

Ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Secara Paksa merupakan kebutuhan yang tidak terhindarkan lagi. Tindakan penghilangan secara paksa yang merupakan suatu kejahatan yang serius dan dalam situasi tertentu didefinisikan dalam hukum internasional sebagai sebuah kejahatan terhadap kemanusiaan.

Terdapat beberapa permasalahan yang menjadi alasan urgensi ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Secara Paksa. Permasalahan yang dimaksud yaitu:

a. Belum tersedianya definisi tentang tindak pidana “Penghilangan Orang Secara Paksa”, “korban penghilangan orang secara paksa”, dan “hak korban penghilangan secara paksa” dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Penghilangan orang secara paksa merupakan kejahatan yang masih berlanjut bila negara tidak melakukan upaya secara serius untuk menyelesaikan dan mengungkap kejahatan tersebut. Sampai saat

16 Bhatara Ibnu Reza, *Mengungkap Penghilangan Paksa: Suatu Tinjauan dari Segi Politik dan Hukum Internasional*, Jurnal Hukum Internasional, Vol 1, No.4, 2004. hal. 778.

17 ELSAM, *Dua Tahun Rekomendasi DPR Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998, Berlanjutnya Penyangkalan Negara, Berlanjutnya Penyangkalan Atas Keadilan*, Progress Report, 2011, hal. 4.



ini peraturan perundang-undangan di Indonesia belum menentukan kualifikasi terhadap tindak pidana penghilangan paksa, selain itu belum juga ditentukan batasan perilaku yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan tersebut, dan subjek yang dapat dikategorikan sebagai pelaku perbuatan penghilangan paksa. Beberapa undang-undang telah memuat ketentuan yang terkait dengan “penghilangan paksa”, namun belum secara tegas mendefinisikan apa yang dimaksud dengan “penghilangan paksa”. Selain itu undang-undang tersebut juga belum mengatur mengenai bagaimana mekanisme penegakan hukumnya. Beberapa undang-undang tersebut, yaitu:

1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Dalam KUHP tidak memuat secara khusus mengenai tindak pidana penghilangan paksa. KUHP hanya memuat tindak pidana “penculikan” yang merupakan salah satu unsur dari definisi penghilangan paksa dalam Konvensi Internasional Untuk Pelindungan Semua Orang Dari Penghilangan Paksa. Namun pengaturan tindak pidana penculikan dalam KUHP hanya menjelaskan mengenai perbuatan yang bersifat antarindividu dan tidak mengkonstruksikan adanya unsur negara/penguasa di dalamnya. Hal ini yang kemudian menjadi kendala dalam pengungkapan kasus penghilangan paksa.

2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU tentang HAM).

Pengaturan tentang penghilangan paksa terdapat dalam Pasal 33 UU tentang HAM, yaitu “*Setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa*”. Namun UU tentang HAM tidak memuat secara tegas definisi ataupun mekanisme penegakan hukum terhadap kasus penghilangan paksa.

3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU tentang Pengadilan HAM).

Penghilangan paksa juga diatur dalam UU tentang Pengadilan HAM. Berdasarkan Pasal 7 UU ini, Pengadilan HAM mempunyai yurisdiksi terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat yakni kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Penghilangan orang secara paksa termasuk ke dalam bentuk kejahatan

terhadap kemanusiaan yang dimuat dalam Pasal 9 huruf i UU tentang Pengadilan HAM.

Namun mengenai definisi penghilangan orang secara paksa hanya disebutkan dalam penjelasan Pasal 9 huruf i UU tentang Pengadilan HAM dan tidak diatur dalam norma pasal. Penjelasan Pasal 9 huruf i menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “*penghilangan orang secara paksa*” yakni penangkapan, penahanan, atau penculikan seseorang oleh atau dengan kuasa, dukungan atau persetujuan dari negara atau kebijakan organisasi, diikuti oleh penolakan untuk mengakui perampasan kemerdekaan tersebut atau untuk memberikan informasi tentang nasib atau keberadaan orang tersebut, dengan maksud untuk melepaskan dari perlindungan hukum dalam jangka waktu yang panjang.

Dalam Lampiran II angka 176 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat, atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan tidak boleh mengandung norma karena penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Penjelasan penghilangan orang secara paksa merupakan suatu norma sehingga tidak tepat diletakkan dalam penjelasan UU tentang Pengadilan HAM. Oleh karena itu penjelasan Pasal 9 huruf i UU tentang Pengadilan HAM seharusnya menjadi norma dalam batang tubuh UU tentang Pengadilan HAM.

Ratifikasi terhadap konvensi ini, dapat melengkapi dan memperkuat regulasi nasional yang belum memiliki definisi penghilangan orang secara paksa dan pengaturan khusus hal-hal yang berkaitan dengan kejahatan penghilangan paksa, serta pengaturan mengenai tata cara penegakan hukum terhadap tindak pidana penghilangan paksa.

Kekosongan hukum terhadap definisi penghilangan paksa, korban dan hak korban



telah diatur dalam Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Definisi Penghilangan Paksa terdapat pada Pasal 2 Konvensi, yaitu:

*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.*

Dari definisi tersebut, secara internasional telah ditetapkan kualifikasi unsur terjadinya kejahatan penghilangan paksa, yaitu:<sup>18</sup>

- 1) adanya perampasan kebebasan di luar kehendak/kemauan korban;
- 2) tindakannya berupa penangkapan, penahanan, penculikan, atau bentuk-bentuk perampasan kemerdekaan lainnya;
- 3) dilakukan oleh aktor/agen negara atau orang/kelompok yang bertindak dengan kewenangan, dukungan, atau persetujuan dari negara;
- 4) adanya penyangkalan atas perampasan kemerdekaan tersebut atau penyembunyian nasib atau keberadaan orang yang hilang; dan
- 5) menempatkan korban di luar pelindungan hukum.

Selain memuat dengan tegas apa yang dimaksud dengan "penghilangan paksa", Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa juga memuat definisi "setiap individu yang telah mengalami kerugian sebagai akibat langsung tindakan penghilangan paksa sebagai korban". Anggota keluarga bahkan lingkup komunitas yang lebih luas dapat dinyatakan sebagai korban karena kesedihan yang mendalam, ketidakpastian yang melingkupi penghilangan paksa tersebut, maupun teror dan ketakutan akan keberulangan. Artinya, Konvensi ini mengakui keluarga korban yang juga mengalami penderitaan sebagai kategori korban secara independen.

Pasal 24 ayat (1) Konvensi Pelindungan

18 M. Cherif. Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law: Second Revised Edition*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, hal. 332.

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*". Konvensi tersebut mengakui keluarga korban juga mengalami penderitaan sebagai kategori korban.

Selain memuat definisi korban, Konvensi ini juga menegaskan hak asasi korban yang belum pernah secara eksplisit termuat dalam instrumen hak asasi manusia internasional sebelumnya yakni hak untuk mengetahui kebenaran (*right to know the truth*).<sup>19</sup> Pasal 24 ayat 2 Konvensi menegaskan hak atas kebenaran yakni:

*Each victim has the right to know the truth regarding the circumstances of the enforced disappearance, the progress and results of the investigation and the fate of the disappeared person. Each State Party shall take appropriate measures in this regard.*

Materi muatan yang diatur dalam Konvensi untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa, sinergis dengan Hukum Humaniter dan Hukum Pidana Internasional.

Penghilangan paksa sebagai suatu tindak kejahatan juga diatur dalam hukum humaniter Internasional (Konvensi Jenewa dan Protokol Tambahannya). Selain itu penghilangan paksa juga diatur dalam *Rome Statute of the International Criminal Court*.

Dalam hukum humaniter internasional terdapat 4 (empat) Konvensi Jenewa (*Four Jeneve Conventions*) Tahun 1949 dan 2 (dua) Protokol Tambahan (*Additional Protocols*) Tahun 1977. Dalam konvensi tersebut, pihak yang harus dilindungi pada masa konflik bersenjata internasional ataupun noninternasional adalah para pengungsi, jurnalis, orang tanpa kewarganegaraan, atau kategori lain termasuk status orang yang dilindungi ketika mereka jatuh ke tangan pihak lain yang berlawanan dimana mereka bukan menjadi warga negaranya. Lebih lanjut, menurut hukum humaniter internasional ketentuan pelindungan terkait isu penghilangan paksa bagi mereka yang dikategorikan sebagai "orang-orang sipil dan penduduk sipil (*civilians dan civilian*

19 Abdul Munif Ashri, dkk, *Hak Atas Kebenaran bagi Korban Penghilangan Orang Secara Paksa*, Periode 1997-1998, Jurnal Hukum Jentera, Vol. 4, 2021, hal. 9.

*population*)” mencakup jaminan hak hidup, bebas dari penyiksaan, jaminan kebebasan personal, hak atas *fair trial*, kehidupan berkeluarga, hak keluarga untuk mengetahui kerabatnya, dan hak anak.

Satu-satunya definisi tentang penghilangan paksa yang jelas dan memiliki unsur yang sama dengan definisi yang disediakan oleh Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa terdapat pada Statuta Roma yang diadopsi pada Juli 1998 dan mulai berlaku pada Juli 2002. Statuta Roma merupakan kodifikasi hukum pidana internasional yang mengatur kejahatan paling serius di bawah hukum internasional yang mencakup pelanggaran HAM berat dan sistematis.

Pasal 7 ayat (1) huruf i Statuta Roma menyebutkan:

*Enforced disappearance of persons” means the arrest, detention, or abduction of persons by, or with the authorization, support or acquiescence of, a State or a political organization, followed by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of those persons, with the intention of removing them from the protection of the law for a prolonged period of time.*

Yang secara bebas dapat diartikan “penghilangan paksa” berarti penangkapan, penahanan atau penyekapan orang-orang oleh, atau dengan kewenangan, dukungan atau persetujuan diam-diam dari suatu negara atau suatu organisasi politik, yang diikuti oleh penolakan untuk mengakui perampasan kebebasan itu atau untuk memberi informasi tentang nasib atau keberadaan orang-orang tersebut, dengan maksud untuk memindahkan mereka dari perlindungan hukum untuk suatu kurun waktu yang lama.

Ketentuan lain yang juga sinergis antara Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa dengan Konvensi Jenewa dan Protokol tambahannya adalah ketentuan tentang hak untuk mengetahui kebenaran. Pasal 32 Protokol Tambahan Jenewa 1977 mengatur mengenai ketentuan tentang hak keluarga korban untuk mengetahui nasib keluarganya. Namun karena disahkan belakangan terdapat perkembangan dalam pengaturan hak untuk mengetahui kebenaran dalam Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Perbedaan

aspek antara Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa yang dibandingkan dengan Protokol Tambahan Jenewa 1977, terdapat dalam 3 (tiga) aspek yaitu:

- 1) Protokol Tambahan 1977 masuk dalam ranah hukum humaniter Internasional yang hanya berlaku pada situasi konflik bersenjata, sedangkan Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa mengatur tindak pidana penghilangan paksa dalam setiap situasi;
- 2) Hak untuk mengetahui kebenaran berlaku bagi setiap korban di mana lebih luas daripada keluarga sebagaimana diatur dalam Protokol Tambahan 1977;
- 3) Hak untuk mengetahui kebenaran tidak terbatas hanya pada nasib orang yang hilang tetapi juga situasi penghilangan paksa, kemajuan serta hasil proses penyelidikan dari penghilangan paksa tersebut.

b. Keuntungan Meratifikasi Konvensi Internasional Untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa Bagi Indonesia.

Pembangunan hukum HAM di Indonesia berkembang begitu progresif. Indonesia dipandang sebagai negara yang berada di garda depan, berdampingan dengan Thailand, Filipina, dan Kamboja. Indonesia terlibat secara aktif dalam perjanjian internasional di bidang HAM. Indonesia telah meratifikasi 8 dari 9 instrumen HAM internasional.<sup>20</sup>

Padahal di era sebelumnya, terdapat kecenderungan negara-negara Asia untuk membatasi keterlibatannya dalam isu HAM, selayaknya terlihat dari jejak ratifikasi instrumen HAM internasional. Todung Mulya Lubis menyebutkan bahwa meski memang tidak cukup untuk dijadikan indikator terbaik demi mengukur kepedulian suatu negara terhadap perlindungan HAM, pengesahan instrumen HAM tetap dapat dipertimbangkan sebagai pedoman. Ratifikasi instrumen HAM menunjukkan seberapa besar

<sup>20</sup> Mathew Davies, *States of Compliance?: Global Human Rights Treaties and ASEAN Member States*, Journal of Human Rights 13, 2016, hal. 417-419.

komitmen pemerintah atas penegakan HAM.<sup>21</sup>

Indonesia telah meratifikasi 8 dari 9 instrumen HAM internasional yaitu sebagai berikut:

- 1) *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984).
- 2) *Convention on the Rights of the Child* (Keppres No. 36 Tahun 1990), termasuk *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict* (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012) dan *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2012).
- 3) *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment* (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998).
- 4) *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965* (Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999).
- 5) *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005).
- 6) *International Covenant on Civil and Political Rights* (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005).
- 7) *Convention on the Rights of Persons With Disabilities* (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011).
- 8) *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012).

Ratifikasi terhadap 8 konvensi tersebut, merupakan perwujudan dari komitmen Pemerintah Indonesia untuk melakukan penghapusan pelanggaran HAM di masa yang akan datang dan penyelesaian praktik pelanggaran HAM yang telah terjadi di masa yang lalu. Dari 9 instrumen HAM internasional yang telah disepakati oleh masyarakat internasional, hanya Konvensi Internasional Untuk Pelindungan Orang dari Penghilangan Paksa yang belum diratifikasi Indonesia. Oleh karena itu,

<sup>21</sup> Todung Mulya Lubis, *Mencari Hak Asasi Manusia: Dilema Politik Hukum Indonesia Masa Orde Baru 1966-1990*, terj. Nandar Akbar Ariefianto dkk, Yogyakarta: CIRCA, 2021, hal. 32-35.

ratifikasi ini penting dalam membuktikan komitmen Indonesia dalam mendorong dan menegakkan HAM. Selain itu, citra Indonesia akan semakin baik di mata dunia, terlebih setelah Indonesia juga ditunjuk sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB (NonPermanent Members of UN Security Council) sampai 2020 dan sejalan dengan posisi Indonesia yang untuk kelima kalinya terpilih menjadi Anggota Dewan HAM PBB untuk periode 2020-2022 yang menunjukkan nama Indonesia diperhitungkan di mata Internasional.<sup>22</sup>

Terdapat beberapa keuntungan yang dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan untuk mempercepat ratifikasi terhadap Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Keuntungan yang dimaksud adalah:

- 1) Hingga saat ini, belum ada pelaku yang diduga terlibat dalam peristiwa penghilangan paksa yang diadili atas perbuatannya. Dengan diratifikasinya Konvensi ini maka tidak ada seorang pun yang dapat terhindar dari penghukuman atau pengadilan atas apa yang telah diperbuatnya. Hal tersebut dapat menjadi ruang untuk memberikan kepastian hukum bagi korban dan keluarga korban terbuka luas.
- 2) Ratifikasi konvensi ini, akan memutus rantai impunitas dalam penanganan perkara pelanggaran HAM berat masa lalu.
- 3) Dalam kasus penghilangan orang secara paksa, Konvensi ini dapat memberikan kepastian hukum akan keberadaan/status korban. Kepastian hukum tentunya juga penting bagi masyarakat untuk terhindar dari segala bentuk tindakan penghilangan secara paksa, mencegah keberulangan praktik penghilangan paksa dan sekaligus menjadi bentuk pengakuan bahwa praktik penghilangan paksa adalah kejahatan kemanusiaan yang serius. Ratifikasi Konvensi ini membuktikan bahwa pemerintah Indonesia memang memiliki komitmen yang tinggi untuk mendorong dan menciptakan reformasi penegakan hukum dan penegakan HAM.
- 4) Dengan diratifikasinya Konvensi ini

<sup>22</sup> Abdul Munif Ashri., *Ratifikasi Indonesia Terhadap Konvensi Anti-Penghilangan Paksa (ICPPED): Catatan tentang Keselarasan Norma dan Prospek Pembaruan Hukum*, Undang Jurnal Hukum Universitas Jambi, Vol. 6, No. 1, 2023, hal. 70.

menunjukkan Pemerintah Indonesia dan DPR RI memiliki komitmen terhadap pemenuhan hak-hak korban seperti hak keadilan, hak kebenaran, hak reparasi, dan jaminan ketidakberulangan. Selain itu, pengesahan akan memperkuat inisiatif yang telah dilakukan Pemerintah Indonesia baik di tingkat regional maupun internasional.

- 5) Hal terpenting dalam Konvensi adalah upaya preventif dengan menetapkan, di dalam mekanisme hukum pidana domestik, penghilangan paksa khususnya yang dipraktikkan sebagai kejahatan individual (bukan bersifat sistematis atau meluas) sebagai suatu tindak pidana. Konvensi ini melengkapi dan memperkuat regulasi nasional yang belum memiliki definisi dan pengaturan khusus mengenai kejahatan penghilangan paksa.
- 6) Selain menyediakan panduan preventif terjadinya praktik penghilangan paksa, Konvensi juga memiliki arahan akan suatu mekanisme koreksi bila terjadi penghilangan paksa. Konvensi secara eksplisit juga mensyaratkan negara pihak untuk menyediakan mekanisme pemulihan bagi para korban secara menyeluruh.
- 7) Ratifikasi terhadap konvensi ini juga dapat mendorong proses penyempurnaan yang konstruktif atas legislasi yang sedang disusun dan dibahas oleh DPR, seperti revisi KUHP, UU tentang HAM, dan UU tentang Pengadilan HAM.

## 2. Implikasi Ratifikasi Konvensi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa

Konvensi mengatur timbulnya kewajiban bagi Negara Pihak atas Konvensi ini yaitu setelah berlakunya (*entry into force*) di negara tersebut.<sup>23</sup> Sesuai dengan ketentuan Konvensi, negara-negara pihak pada Konvensi ini mempunyai kewajiban sebagai berikut :

- 1) Mengambil langkah-langkah yang sesuai untuk menyelidiki tindakan penghilangan paksa serta membawa mereka yang bertanggung jawab ke pengadilan.

<sup>23</sup> Hikmahanto Juwana, *Kewajiban Negara dalam Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional: Memastikan Keselarasan dengan Konstitusi dan Mentransformasikan ke Hukum Nasional*, Jurnal Hukum, Vol. 2 No. 1, 2019, hal. 45.

- 2) Memberikan kontribusi dalam upaya mengembalikan orang-orang hilang dalam keadaan hidup atau memberikan penjelasan untuk klarifikasi kasus penghilangan paksa atau mengidentifikasi para pelaku tindakan penghilangan secara paksa.
- 3) Menjamin bahwa pelapor, saksi, keluarga dari pihak yang hilang dan pengacaranya, termasuk pihak yang terlibat dalam penyelidikan, dilindungi dari segala ancaman penganiayaan atau intimidasi yang muncul sebagai konsekuensi atas pengaduan atau penyerahan barang bukti.
- 4) Mengupayakan dengan sebisa mungkin bantuan hukum timbal balik terkait proses pidana atas kejahatan penghilangan paksa, termasuk pasokan semua barang bukti yang dimiliki yang diperlukan bagi kepentingan proses pidana tersebut.
- 5) Menjamin dalam sistem hukumnya bahwa korban dari penghilangan paksa mempunyai hak untuk memperoleh ganti kerugian dan kompensasi yang cepat, memadai dan adil, mencakup aspek kerugian material dan psikologis dan, jika diperlukan, aspek ganti kerugian lain seperti restitusi, rehabilitasi termasuk pemulihan martabat dan reputasi, serta jaminan untuk tidak akan mengalami hal yang sama.
- 6) Menjamin Komite untuk Penghilangan Paksa (selanjutnya disebut Komite/*the committee*) wajib dibentuk untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang ditetapkan dalam Konvensi ini. Komite tersebut akan menangani kasus-kasus penghilangan paksa yang terjadi setelah Konvensi berlaku di Negara Pihak.
- 7) Saling bekerja sama dan saling mengupayakan langkah-langkah terbaik secara timbal balik untuk mencari, menemukan, dan membebaskan dan dalam kasus kematian melakukan penggalan jasad dari orang yang telah dihilangkan.
- 8) Mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah dan menghukum berdasarkan hukum pidana yang berlaku melalui peningkatan kapasitas/pelatihan bagi aparat penegak hukum sipil atau militer, tenaga medis, pegawai pemerintahan, dan pihak lain yang mungkin terlibat di dalam tempat penahanan agar menekankan



pentingnya upaya pencegahan, penyelidikan, dan penyelesaian kasus-kasus terkait penghilangan paksa.

- 9) Melaporkan secara berkala kepada Komite penghilangan paksa mengenai langkah-langkah administratif, legislatif, dan teknis sesuai persyaratan dalam Konvensi ini.

Apabila Indonesia meratifikasi Konvensi dan menjadi Negara Pihak maka berlaku semua kewajiban tersebut. Konsekuensi ratifikasi Konvensi Internasional Untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa terhadap Indonesia yaitu untuk melakukan upaya pencegahan terjadinya praktik penghilangan paksa, antara lain:

- 1) Menetapkan dalam mekanisme hukum pidana (KUHP) mengenai penghilangan paksa, khususnya yang dipraktikkan sebagai kejahatan individual (bukan yang bersifat sistematis atau meluas) sebagai suatu tindak pidana.
- 2) Menjadikan kejahatan penghilangan paksa sebagai kejahatan yang bisa diekstradisi. Oleh karena itu Indonesia dimungkinkan untuk melakukan ekstradisi sesuai dengan perjanjian ekstradisi yang dilakukan.
- 3) Melakukan kerja sama dalam menemukan keberadaan orang hilang dan upaya penegakan hukum atas kejahatan penghilangan paksa.
- 4) Mengevaluasi dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan terkait penghilangan paksa.
- 5) Memberikan ganti kerugian dan kompensasi kepada korban secara cepat, memadai dan adil, mencakup aspek kerugian material dan psikologis. Selain itu negara juga memberikan restitusi, rehabilitasi termasuk pemulihan martabat dan reputasi, serta jaminan untuk tidak akan mengalami hal yang sama.
- 6) Memberikan pendidikan dan pelatihan bagi aparat penegak hukum, sipil atau militer, petugas kesehatan, pejabat publik, dan orang lain yang mungkin terlibat dalam sistem penahanan.
- 7) Memberikan laporan secara berkala kepada Komite penghilangan paksa mengenai langkah-langkah administratif, legislatif, dan teknis terkait implementasi Konvensi.

## VIII. PENUTUP

### A. Simpulan

1. Indonesia mengalami permasalahan penegakan hukum dan HAM seperti Indonesia belum melakukan penghukuman secara efektif terhadap pelaku kejahatan internasional dan belum dapat memberikan jaminan perlindungan HAM terhadap warga negara. Oleh karena itu peratifikasian Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa diharapkan dapat menjadi sarana pendorong bagi Indonesia sebagai upaya penegakan hukum dan perlindungan HAM internasional karena hingga saat ini Indonesia belum melakukan ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Urgensi Indonesia untuk meratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa yaitu untuk memberikan perlindungan untuk setiap orang dari penghilangan paksa dan untuk mengatasi kelemahan sistem hukum Indonesia yaitu pembenahan dalam instrumen hukum, prosedur penegakan hukum, dan aparat penegak hukum.
2. Instrumen hukum yang dimiliki Indonesia sudah cukup menunjukkan diri sebagai negara yang menjunjung tinggi HAM dan sudah cukup siap untuk meratifikasi Konvensi Internasional bagi Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa. Implikasi dari peratifikasian Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa yaitu negara peratifikasi terikat dengan aturan dalam Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa tersebut. Dengan meratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa, Indonesia akan dapat menjamin penghukuman terhadap pelaku kejahatan internasional. Indonesia akan termotivasi untuk melaksanakan penegakan HAM melalui pengefektifan hukum dan sistem peradilan nasionalnya. Peratifikasian Konvensi Internasional untuk Pelindungan



Semua Orang dari Penghilangan Paksa saja tidak cukup jika Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa tersebut tidak dapat diberlakukan secara efektif hanya karena aturan-aturan tersebut belum menjadi hukum nasional di Indonesia.

## B. Saran

1. Indonesia harus segera melakukan ratifikasi Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa untuk melindungi setiap orang dari praktik kejahatan penghilangan paksa serta sebagai upaya pencegahan, pemberantasan, dan hukum acara bagi upaya penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana penghilangan paksa.
2. Indonesia harus segera melakukan pengesahan aturan implementasi dari Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa setelah melakukan ratifikasi agar ketentuan dalam Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa tersebut dapat segera berlaku efektif menjadi bagian dari hukum nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Statuta Mahkamah Internasional.

Konvensi Internasional untuk Pelindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa.

Konvensi Jenewa Tahun 1949 tentang Korban Akibat Konflik Bersenjata.

Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang

Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### Buku

Bassiouni, M. Cherif. *Introduction to International Criminal Law: Second Revised Edition*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni, 2003.

Lubis, Todung Mulya. *Mencari Hak Asasi Manusia: Dilema Politik Hukum Indonesia Masa Orde Baru 1966-1990*, terj. Nandar Akbar Ariefianto dkk. Yogyakarta: CIRCA, 2021.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.

Mauna, Boer. *Hukum Internasional (Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global)*. Bandung: Alumni, 2018.

Parthiana, I Wayan. *Hukum Perjanjian Internasional, Bagian 1 edisi revisi*. Bandung: CV Mandar Maju, 2018.

Sefriani. *Hukum Internasional Suatu Pengantar, Edisi Kedua*, Depok: Rajawali Pers, 2018.

Sugeng Istanto, F. *Hukum Internasional Edisi Revisi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.

Suwandi, Sri Setianingsih dan Ida Kurnia. *Hukum Perjanjian Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

### Jurnal

Ashri, Abdul Munif, dkk. *Hak Atas Kebenaran bagi Korban Penghilangan Orang Secara Paksa, Periode 1997-1998*, Jurnal Hukum Jentera,

Vol. 4, 2021.

Ashri, Abdul Munif. *Ratifikasi Indonesia Terhadap Konvensi Anti-Penghilangan Paksa (ICPPED): Catatan tentang Keselarasan Norma dan Prospek Pembaruan Hukum*, Undang Jurnal Hukum Universitas Jambi, Vol. 6, No. 1, 2023.

Davies, Mathew. *States of Compliance?: Global Human Rights Treaties and ASEAN Member States*, Journal of Human Rights 13, 2016.

ELSAM. *Dua Tahun Rekomendasi DPR Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998, Berlanjutnya Penyangkalan Negara, Berlanjutnya Penyangkalan Atas Keadilan*, Progress Report, 2011.

Juwana, Hikmahanto. *Kewajiban Negara dalam Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional: Memastikan Keselarasan dengan Konstitusi dan Mentransformasikan ke Hukum Nasional*, Jurnal Hukum, Vol. 2 No. 1, 2019.

Purwanto, Harry. *Keberadaan Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Internasional*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 21 No. 1, 2009.

Reza, Bhatara Ibnu. *Menguak Penghilangan Paksa: Suatu Tinjauan dari Segi Politik dan Hukum Internasional*, Jurnal Hukum Internasional, Vol. 1 No.4, 2004.

Riry, Welly Angela. *Ratifikasi Perjanjian Internasional Sebagai Salah Satu Bentuk Politik Hukum Nasional*, Jurnal Syntax Transformation, Vol. 2, No. 2, 2021.

## Laman

Komnas HAM RI, *Ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa (Hari Anti Penghilangan Paksa Internasional)*, dimuat dalam <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2016/8/30/15/ratifikasi-konvensi-anti-penghilangan-paksa-hari-anti-penghilangan-paksa-internasional.html>., diakses tanggal 1 Maret 2024.

**TANTANGAN KETAHANAN PANGAN POKOK BERAS PASCA  
DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023  
TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANGGANTI UNDANG-  
UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA**

*(THE CHALLENGES OF RICE FOOD SECURITY AFTER THE ENACTMENT OF  
LAW NUMBER 6 OF 2023 CONCERNING THE STIPULATION OF SUBSTITUTE  
REGULATIONS FOR LAW NUMBER 2 OF 2022 CONCERNING JOB CREATION)*

**Dahiri**

Analisis APBN Ahli Muda  
Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara Badan Keahlian  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korespondensi: dahiridai@gmail.com.

**Abstrak**

Komoditas beras sebagai bahan pangan pokok utama Masyarakat Indonesia terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Bahkan dalam 3 tahun terakhir peningkatan harga beras cukup tinggi. Determinan naiknya harga beras dipicu karena turunnya produksi sebagai akibat turunnya luas lahan panen. Karena itu, penulis menganalisis tantangan ketahanan pangan pokok beras pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. Metode penelitian menggunakan penelitian hukum normatif. Hasil menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 merupakan solusi terhadap penurunan luas panen karena Undang-Undang ini telah mengatur terkait lahan pertanian abadi pertanian. Selain itu Undang-Undang ini juga memperhatikan peningkatan kesejahteraan petani, karena petani merupakan produsen utama pangan pokok.

Kata kunci: komoditas beras, produksi, luas panen.

**Abstract**

*The commodity of rice as the main staple food for Indonesian society continues to increase every year. In fact, in the last 3 years the increase in rice prices has been quite high. The determinant of the increase in rice prices was triggered by a decrease in production as a result of a decrease in the area of harvested land. Therefore, the author analyzes the challenges of food security for the staple food rice after the promulgation of law number 6 of 2023 concerning the establishment of government regulations in lieu of law number 2 of 2022 concerning job creation. The research method uses normative legal research. The results show that Law No. 6 of 2023 is a solution to the decline in harvest areas because this law has regulated agricultural land. In addition, this law also pays attention to improving the welfare of farmers, because farmers are the main producers of staple food.*

*Keywords: rice commodity, production, harvest area.*

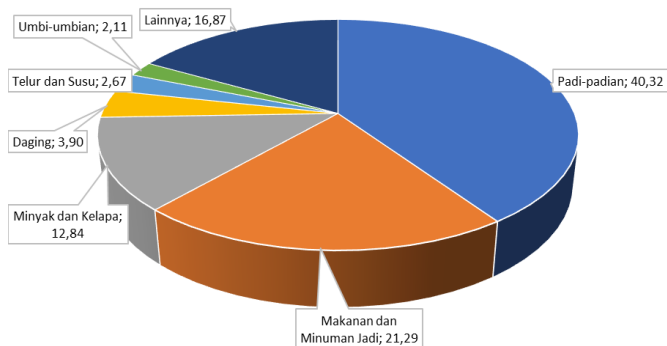
## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pangan menurut klausul menimbang Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan adalah kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya berkualitas. Dengan demikian jelas bahwa pemenuhan pangan merupakan tanggung jawab bagi negara dan salah satu pangan pokok utama masyarakat Indonesia adalah beras.

Beras masih merupakan bahan pangan utama bagi masyarakat Indonesia. Hal ini tercermin dari proporsi konsumsi kalori perkapita sehari masih didominasi oleh beras, dengan proporsi sebesar 40,32 persen (Gambar 1). Sedangkan umbi-umbian sebagai alternatif pengganti beras masih sangat rendah, dengan proporsi hanya mencapai 2,11 persen.

Gambar 1. Proporsi Konsumsi Kalori per Kapita Sehari Tahun 2023

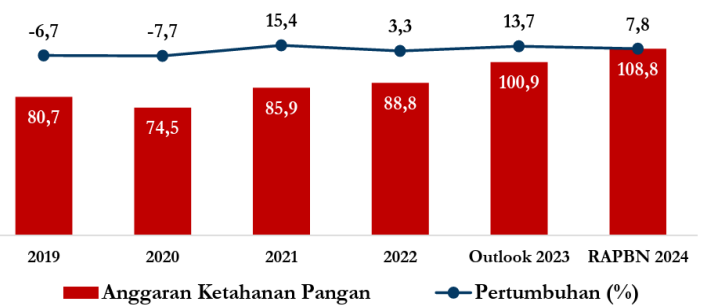


Sumber: BPS, diolah (2024)

Besarnya dominasi beras terhadap pemenuhan pangan selalu menjadi tantangan bagi pemerintah dalam memenuhi kebutuhan akses pangan tersebut.

Upaya pemerintah memenuhi kebutuhan akses pangan, maka pemerintah selama ini telah mengalokasikan anggaran ketahanan pangan. Anggaran ini terus mengalami peningkatan dari Rp80,7 triliun tahun 2019 menjadi Rp108,8 triliun tahun 2024 (Gambar 2).

Gambar 2. Perkembangan Anggaran Ketahanan Pangan



Sumber: Kementerian Keuangan, Nota Keuangan APBN 2024

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan.<sup>1</sup> Kondisi tersebut tercermin dari tersedianya pangan yang cukup (baik jumlah maupun mutunya), aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan (UU Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan).<sup>2</sup> Sebagai salah satu kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia, ketahanan pangan menjadi prasyarat mutlak. Oleh sebab itu, pembangunan ketahanan pangan mempunyai peran vital dalam menjaga stabilitas sosial dan ekonomi dalam negeri.<sup>3</sup> Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah telah berupaya untuk memprioritaskan pemenuhan pangan bagi masyarakat Indonesia.

Namun, harga beras semakin tahun terus mengalami peningkatan dari Rp9450,66 per kg tahun 2015 menjadi Rp 14.161,81 per kg tahun 2024<sup>4</sup>. Lebih lanjut harga beras dari data BPS, harga beras periode 2015-2021 stabil di harga rata-rata Rp9.417,25 untuk beras medium dan Rp9.711,75 untuk beras premium. Sedangkan harga beras periode 2022-2024 mengalami peningkatan di harga rata-rata sebesar Rp12.534,54 untuk beras medium dan Rp12.924,40 untuk beras premium (Tabel 1).

1 Kementerian Keuangan, *Nota Keuangan Beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2024*, Jakarta: Kementerian Keuangan, 2024, hal.4-47

2 Ibid.

3 Ibid.

4 BPS, *Data harga beras Tahun 2024*, dimuat dalam <https://www.bps.go.id/id/statistics-table?subject=536>, diakses 12 Februari 2024.

Tabel 1. Perkembangan Harga Beras Di Tingkat Penggilingan

Tahun	Harga Beras Medium (Rupiah/kg)	Harga Beras Premium (Rupiah/kg)
2015	9.450,66	9.663,57
2016	9.069,00	9.341,58
2017	9.526,01	9.860,39
2018	9.798,38	9.818,07
2019	9.565,59	9.838,26
2020	9.382,69	9.787,86
2021	9.128,44	9.672,54
2022	10.371,11	10.954,01
2023	13.070,70	13.347,93
2024	14.161,81	14.525,25

Sumber: BPS, diolah (2024).

Keterangan: Data Tahun 2024 adalah per Februari 2024.

Peningkatan lonjakan harga beras ini menunjukkan bahwa daya terawang pemerintah untuk melihat perubahan ke depan semakin tidak tajam, karena peristiwanya berulang dan telah menjadi siklus.<sup>5</sup> Kalau ada kesalahan ditimpakan ke El Nino, karena itu pemerintah harus lebih fokus melihat situasi ini, terutama bahan pokok yang mesti dan harus diantisipasi.<sup>6</sup>

Persoalan peningkatan lonjakan harga dalam 3 tahun terakhir menunjukkan bahwa pengelolaan pemenuhan pangan masih menjadi catatan negatif. Hal ini mengingat Indonesia sebagai negara Agraris, namun pemenuhan kebutuhan terhadap pangan pokok beras menjadi sulit. Karena itu, terbentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja diharapkan menjadi solusi dalam meningkatkan ketahanan pangan Indonesia.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan terhadap pemenuhan akses pangan?
2. Bagaimana tantangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja terhadap pemenuhan akses pangan di masa yang akan datang?

## C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis:

1. Menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan terhadap pemenuhan akses pangan.
2. Menganalisis tantangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja terhadap pemenuhan akses pangan di masa yang akan datang.

## D. Metode Penulisan

Metode penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, penelitian hukum normatif ini disebut juga penelitian hukum kepustakaan atau studi dokumen, dan penelitian ini dilakukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Data sekunder ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang dan lain-lain. Bahan hukum sekunder meliputi karya-karya ilmiah, rancangan undang-undang, dan hasil dari suatu penelitian. Bahan hukum tersier meliputi bibliografi, kamus dan lain-lain.<sup>7</sup> Metode ini digunakan untuk menganalisis tantangan

<sup>5</sup> Dedi Iskandar Batubara, Harga Beras Meroket, Pemerintah Dinilai Tidak Serius Tangani Bahan Pangan, diunggah dalam <https://jakarta.dpd.go.id/berita/harga-beras-meroket-pemerintah-dinilai-tidak-serius-tangani-bahan-pangan>, diakses tanggal 12 Maret 2024.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Maiyestati, *Metode Penelitian Hukum*, Padang: LPPM Universitas Bung Hatta, 2022, hal.19.



Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja terhadap pemenuhan akses pangan di masa yang akan datang.

Sedangkan metode penelitian hukum empiris atau metode penelitian yuridis empiris merupakan metode “penelitian hukum yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat atau penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya yang terjadi di masyarakat, dengan maksud menemukan fakta-fakta yang dijadikan data penelitian yang kemudian data tersebut dianalisis untuk mengidentifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.<sup>8</sup> Penelitian empiris juga digunakan untuk mengamati hasil dari perilaku manusia yang berupa peninggalan fisik maupun arsip.<sup>9</sup> Penelitian hukum empiris didasarkan pada bukti yang diperoleh dari pengamatan atau pengalaman dan dianalisis baik secara kualitatif maupun kuantitatif”.<sup>10</sup> Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder tersebut bersumber dari lembaga atau instansi terkait dengan ketahanan pangan pokok beras diantaranya yaitu Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Keuangan, dan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK).

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Perlindungan Hukum Bagi Petani

Sasaran perlindungan dan pemberdayaan petani adalah petani, terutama kepada petani penggarap paling luas 2 (dua) hektar (tidak mempunyai lahan yang mata pencaharian pokoknya adalah melakukan usaha tani). Petani yang mempunyai lahan melakukan usaha budi daya tanaman pangan pada luas lahan pada luas 2 (dua) hectare. Petani holtikultura, pekebun atau peternak usaha kecil sesuai dengan peraturan perundangundangan. Perlindungan dan pemberdayaan petani bertujuan ntuk mewujudkan kedaulatan dan kemandirian petani

dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik.<sup>11</sup>

Melindungi dan memenuhi hak- hak asasi petani sebagai produsen pertanian merupakan suatu keharusan untuk kelangsungan kehidupan manusia itu sendiri. Namun kenyataannya pelanggaran terhadap hak asasi manusia terhadap petani sangatlah tinggi. Jutaan kaum tani telah tergusur dari tanah pertaniannya, dan akan semakin tergusur lagi di masa depan. Baik itu yang tergusur karena dipaksa dengan cara-cara kekerasan atau dengan cara-cara yang lunak.<sup>12</sup>

Banyak pembangunan yang dibiayai oleh lembaga-lembaga keuangan internasional seperti World Bank (WB) yang mengatasnamakan kemakmuran rakyat, pada kenyataannya justru menggusur petani dari tanah pertanian dan kehidupannya. Perluasan usaha perkebunan dan kehutanan yang menanam tanaman berorientasi ekspor di negara-negara selatan telah menggusur petani tanaman pangan dari tanah leluhurnya.<sup>13</sup>

Indonesia sebagai negara berkembang merupakan negara agraris yang memegang peranan penting dalam sektor produksi. Peran sektor pertanian diantaranya sebagai penyedia sumber pangan bagi masyarakat, sumber pendapatan nasional, membuka kesempatan kerja, sumber investasi, serta penghasil devisa negara ketika produk-produk hasil pertanian diekspor ke negara lain. Di sisi lain, usaha di sektor pertanian dihadapkan pada risiko ketidakpastian (*uncertainty*) yang cukup tinggi dan petani selama ini menanggung sendiri risiko tersebut.<sup>14</sup>

Negara memiliki peran penting sebagai penyeimbang kebutuhan rakyat secara meluas. Hal tersebut berkaitan dengan roda perekonomian yang sepatutnya dijaga secara seimbang oleh negara berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2)2 dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).<sup>15</sup>

Pertanian merupakan salah satu unsur

8 Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*, Jurnal Gema Keadilan: Vol. 7 No.1, Juni 2020, hal. 27-28.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

11 Amri et al, *Perlindungan Hukum Bagi Petani Penggarap Ditinjau Dari Perspektif Hukum Islam*, Jurnal Kajian Islam Kontemporer, Vol. 12 No.2, Desember 2021, hal.43.

12 Sigit Sapto Nugroho dan Muhammad Tohari, *Hukum Untuk Petani Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dalam Era Globalisasi*, Klaten: Penerbit Lakeisa, 2020, hal.18.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

yang sensitif dalam kehidupan perekonomian masyarakat karena gejolak ketersediaan dan harga akan berimplikasi terhadap sektor lain yang terkait. Sektor pertanian yang mencakup tanaman bahan makanan, peternakan, hortikultura, perkebunan, perikanan, dan kehutanan. Sektor pertanian juga berperan besar dalam penyediaan pangan untuk mewujudkan ketahanan pangan dalam rangka memenuhi hak atas pangan.<sup>16</sup>

Dalam upayanya menyelenggarakan pembangunan Pertanian, Petani tentunya memiliki peran sentral dan memberikan kontribusi yang besar. Pelaku utama pembangunan Pertanian adalah para Petani, yang pada umumnya berusaha dengan skala kecil, yaitu rata-rata luas Usaha Tani kurang dari 0,5 hektare, dan bahkan sebagian dari Petani tidak memiliki sendiri lahan Usaha Tani atau disebut sebagai Petani Penggarap, bahkan juga sebagai buruh tani. Petani pada umumnya mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan Usaha Tani, dan akses pasar. Selain itu Petani dihadapkan pada kecenderungan terjadinya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada Petani.<sup>17</sup>

## 2. Petani dan Ketahanan Pangan

Sebagai negara agraris secara logis Indonesia dapat memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya dengan baik dan berkelanjutan. Dasar penguatan hukum terkait regulasi pangan diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Regulasi ini memberikan dasar penguatan bahwa negara hadir dalam menjamin ketersediaan pangan rakyatnya untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Salah satu bentuk bahwa kebutuhan pangan rakyat terjaga dan terjamin adalah dengan melakukan swasembada pangan. Swasembada adalah pekerjaan rumah pemerintah karena terkait ketersediaan dan keterjangkauan bahan pangan merupakan esensi bagi rakyat untuk dapat hidup Sejahtera.<sup>18</sup>

Pangan menjadi komoditas yang penting dan

kompleks, di mana pemenuhan kebutuhan akan pangan menjadi hal yang sangat krusial dalam kehidupan manusia yang harus dipenuhi oleh Negara dan masyarakat secara bersama-sama. Selain itu, perlindungan dan pemberdayaan petani sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan penyediaan bahan pangan.<sup>19</sup>

Permasalahan pangan menjadi sangat krusial dan sensitif baik bagi pemerintah maupun masyarakat. Stabilisasi pasokan dan harga pangan menjadi isu yang saat ini tidak hanya terjadi pada saat hari raya, tetapi menjadi isu sepanjang tahun. Untuk menangani dan mencegah permasalahan pangan di masa yang akan datang diperlukan suatu kebijakan dalam bentuk regulasi di bidang pangan, khususnya untuk mencapai ketahanan pangan.<sup>20</sup>

Ketahanan pangan (*food security*) adalah ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok yaitu “ketersediaan pangan” dan “aksesibilitas masyarakat” terhadap bahan pangan tersebut. Salah satu dari unsur di atas tidak terpenuhi, maka suatu Negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh.<sup>21</sup>

## 3. Kedaulatan pangan

Kedaulatan pangan adalah keberdayaan dan kemandirian suatu bangsa untuk melindungi keragaman hayati, memproduksi pangan secara diversifikasi, mendistribusikan, menyediakan, memenuhi dan mengelola pangannya secara berkelanjutan. Keberdayaan merujuk pada kemampuan tiap-tiap personal, rumah tangga, komunitas, kabupaten dan provinsi dalam menghasilkan, mendistribusikan, menyediakan, memenuhi dan mengelolapangannya. Sedangkan kemandirian merujuk pada interdependent dan interelasionalantar personal, antar rumah tangga, antar komunitas, antar Kabupaten dan antar provinsi dalam menghasilkan, menyediakan, memenuhi dan mengelola pangannya. Dengan demikian, dalam kedaulatan pangan tidak ada

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

ruang bagi pangan impor, karena pangan bangsa benar-benar dijamin oleh bangsanya. Kalaupun “pahitnya” muncul persoalan pada satu daerah atau provinsi, maka negara (melalui institusi pengelolaannya) akan menjamin pemenuhannya dari stok nasional atau dari provinsi lainnya.<sup>22</sup>

Penjabaran kedaulatan pangan mencakup yaitu pertama, hak atas lahan petani melakukan penanaman yang hasilnya setidaknya berguna untuk mencukupi kebutuhan keluarganya. Kedua, hak atas sumber daya air untuk pertanian. Berdasarkan hak ini petani diberi hak untuk memperoleh alokasi air untuk kebutuhan lahannya. Itu sebab, sumber daya air harus tetap didudukkan sebagai barang publik (*public good*) yang pengelolaannya di kuasakan kepada negara. Ketiga, hak akses atas benih dan bibit. Berdasarkan hak ini petani berhak menanam benih atau bibit, menjadi produknya dan tidak tergantung pada daulat pasar. Keempat, hak untuk menentukan sistem pertanian. Berdasarkan hak ini petani diberi keleluasaan untuk menentukan metode pertanian sesuai dengan sosio-kulturnya. Kelima, hak atas pangan konsumsi dan pilihan. Berdasarkan hak ini petani dapat mengkonsumsi pangan sesuai dengan preferensi dan kebiasaan sesuai budaya setempat.<sup>23</sup>

Semua daerah (kabupaten/kota), provinsi dan pulau di Indonesia memiliki potensi pangan secara beragam. Namun demikian, perlu disadari bahwa kemampuannya tidak seragam. Oleh karena itu, menyadari keragaman kemampuan dan sumber daya antar daerah, antar provinsi dan antar pulau, maka menjadi keharusan bagi negara untuk menjamin dan menginisiasi proses perwujudan kedaulatan pangan di seluruh Indonesia. Proses tersebut tidak dapat dibebankan kepada perangkat-perangkat dan satuan-satuan kerja teknis maupun fungsional yang ada di daerah yang multi fungsi dan berlipat ganda. Sekalipun untuk mewujudkan kedaulatan pangan lokal, maka pengelolaannya harus tetap oleh lembaga khusus yang menangani pangan. Dikatakan demikian karena mewujudkan kedaulatan pangan tidak cukup dengan formalitas

dengan program-program biasa yang instan, rutin, dan parsial. Tidak cukup dengan mengandalkan cara-cara biasa, tetapi harus berwujud investasi pangan. Karena tujuannya adalah kemandirian, kedaulatan, kesejahteraan pelaku utama dan berkelanjutan.<sup>24</sup>

Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan Pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.<sup>25</sup>

Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.<sup>26</sup> Produksi Pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk Pangan.<sup>27</sup> Penyelenggaraan Pangan adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyediaan, keterjangkauan, pemenuhan konsumsi Pangan dan Gizi, serta keamanan Pangan dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.<sup>28</sup>

#### 4. Kesejahteraan Petani

Nilai Tukar Petani (NTP) merupakan perbandingan antara indeks yang diterima petani (IT) dengan indeks yang dibayar petani (IB)

<sup>22</sup> Wahyu et al, *Strategi Alokasi Anggaran Sektor Pertanian untuk Mempercepat Pembangunan Daerah di Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten*, Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah, Vol. 10, April 2018, hal.14.

<sup>23</sup> Adji Sakemto dan Ani Purwanti, *Tantangan Indonesia dalam Taman Sari Dunia: Mewujudkan Kedaulatan Pangan*, Jurnal Keindonesia, Vol. 01 No.01, April 2021, hal.6

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Nograho dan Tohari, *Hukum Untuk Petani, Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dalam Era Globalisasi*, Klaten: Penerbit Lakeisha, 2020, hal. 52-53

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

<sup>28</sup> Ibid.

yang dinyatakan dalam persentase, sehingga NTP dapat menggambarkan tingkat daya beli petani untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga dan usaha taninya. Semakin tinggi NTP, secara relatif semakin kuat pula tingkat kemampuan/daya beli petani. NTP dapat digunakan sebagai salah satu proksi untuk melihat tingkat kesejahteraan petani secara cepat atau jangka pendek, dengan asumsi kesamaan kuantitas produksi antar waktu. Dalam jangka menengah/panjang, NTP akan lebih akurat bila diiringi dengan indikator volume produksi pertanian atau sumber pendapatan lain.<sup>29</sup>

NTP juga dapat digunakan untuk mengukur kemampuan tukar (term of trade) produk yang dijual petani dengan produk yang dibutuhkan petani dalam memproduksi dan konsumsi rumah tangga.  $NTP > 100$ , berarti petani mengalami surplus. Harga produksinya naik lebih besar dari kenaikan harga konsumsinya. Pendapatan petani naik lebih besar dari pengeluarannya; dengan demikian tingkat kesejahteraan petani lebih baik dibanding tingkat kesejahteraan petani sebelumnya.  $NTP$  sama dengan 100, berarti petani mengalami impas/break even. Kenaikan/penurunan harga produksinya sama dengan persentase kenaikan/penurunan harga barang konsumsinya. Tingkat kesejahteraan petani tidak mengalami perubahan,  $NTP < 100$ , berarti petani mengalami defisit. Kenaikan harga barang produksinya relatif lebih kecil dibandingkan dengan kenaikan harga barang konsumsinya. Tingkat kesejahteraan petani pada suatu periode mengalami penurunan dibanding tingkat kesejahteraan petani pada periode sebelumnya.<sup>30</sup>

Salah satu faktor yang menggerus kesejahteraan petani adalah konversi lahan. Konversi lahan sawah (dari sawah menjadi lahan lain) tersebut diperkirakan mencapai 100.000 ha per tahun. Bila konversi lahan produktif ini tidak diatasi, maka diperkirakan pada 40-50 tahun yang akan datang, luas lahan sawah akan habis menjadi kawasan nonpertanian.<sup>31</sup> Kemudian penelitian lainnya memperkirakan laju konversi

lahan sawah nasional sekitar 96.512 ha th<sup>-1</sup>. Dengan laju tersebut lahan sawah yang saat ini seluas 8,1 juta ha diprediksi akan menciut menjadi hanya 5,1 juta ha pada tahun 2045.<sup>32</sup>

Selain itu petani juga tidak lepas dari tantangan global pertanian. Tantangan global pada sektor pertanian dewasa ini diintroduksi melalui globalisasi ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk pasar bebas dan perdagangan produk pertanian internasional. Pada dasarnya globalisasi ekonomi telah terjadi sejak era Pemerintahan Orde Baru, tepatnya pasca Pemerintah Indonesia meratifikasi WTO pada tahun 1995. Globalisasi ekonomi pada dasarnya dimaksudkan untuk menjadikan seluruh dunia sebagai suatu kesatuan pasar yang dicirikan oleh bebasnya gerakan modal, barang, dan jasa melalui penurunan tarif, penghapusan hambatan non-tarif, penghapusan subsidi peningkatan akses pasar, dan prinsip non-diskriminasi dalam perdagangan internasional. Dampak yang ditimbulkan dari adanya globalisasi ekonomi antara lain meningkatkan akar ekonomi internasional yang didasarkan pada perkembangan teknologi namun di sisi yang lain program tersebut akan menimbulkan ketimpangan karena tidak semua pihak mendapatkan keuntungan.<sup>33</sup>

## B. Analisis

### 1. Implementasi Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan terhadap pemenuhan akses pangan.

Ketahanan pangan menurut Pasal 1 Angka 4 UU Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Lebih lanjut, Pasal 4 huruf c UU Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan

32 Anny Mulyani, *Analisis Konversi Lahan Sawah: Penggunaan Data Spasial Resolusi Tinggi Memperlihatkan Laju Konversi yang Mengkhawatirkan*, Jurnal Tanah dan Iklim, Vol. 40 No. 2, Desember 2016, hal. 132

33 Nograho dan Tohari, *Hukum Untuk Petani, Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dalam Era Globalisasi*, Klaten: Penerbit Lakeisha, 2020, hal. 92-93

29 Komalasari et al, *Analisis Kesejahteraan Petani Tahun 2021*, 2021, Jakarta: Pusdatin Setjen Kementerian Pertanian, hal.76-75.

30 Ibid.

31 Pending Dadih, *Membangunkan Lahan Tidur dan Mencetak Sawah Wujudkan Swasembada*, dimuat dalam <https://www.tribunnews.com/bisnis/2017/08/15/membangunkan-lahan-tidur-dan-mencetak-sawah-wujudkan-swasembada>, diakses tanggal 18 April 2024.



mengaskan bahwa penyelenggaraan pangan bertujuan untuk mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Artinya pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan harus menyediakan pangan pokok dalam hal ini adalah beras dengan harga yang wajar dan terjangkau.

Namun, faktanya harga pangan pokok beras terus mengalami peningkatan khususnya selama periode 2022-2024. Menurut data beras dari BPS, kenaikan harga beras dari Rp10.371,70 per kg untuk beras medium tahun 2022 menjadi Rp14.161,81 per kg tahun 2024 (per Februari).<sup>34</sup> Sedangkan harga beras premium dari Rp10.954,01 per kg tahun 2022 menjadi Rp14.525,25 per kg tahun 2024 (per Februari).<sup>35</sup> Harga tersebut merupakan harga di tingkat penggilingan. Sedangkan harga di tingkat pedagang eceran per Februari sebesar Rp14330 per kg untuk beras medium dan Rp16.430 per kg untuk beras premium.<sup>36</sup> Harga tersebut merupakan harga rata-rata nasional. Sedangkan harga masing-masing provinsi dapat berbeda, seperti harga beras medium di Sumatera Barat sebesar Rp15.280 per kg, Jawa Barat sebesar Rp15.110 per kg, Bali sebesar Rp15.310 per kg, Kalimantan Timur sebesar Rp15.730 per kg, Sulawesi Tengah sebesar Rp13.710 per kg, Maluku Utara sebesar Rp15.080 per kg, dan Papua Pegunungan sebesar Rp20.980 per kg. Harga beras tertinggi terjadi pada wilayah Papua Pegunungan, hal ini harus menjadi perhatian serius bagi pemerintah supaya dapat menguati deviasi harga beras.

Peningkatan harga beras ini akan berdampak pada pengurangan kualitas mutu bahan pokok. Seperti salah satu ibu rumah tangga Puspita tidak mengurangi kebutuhannya terhadap beras, tetapi gradenya yang dikurangi.<sup>37</sup> Padahal mutu bahan

<sup>34</sup> BPS, *Rata-Rata Harga Beras Bulanan di Tingkat Penggilingan Menurut Kualitas (Rupiah/Kg)*, dimuat dalam <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/NTAwIzI=/rata-rata-harga-beras-bulanan-di-tingkat-penggilingan-menurut-kualitas-rupiah-kg.html>, diakses tanggal 13 Maret 2024.

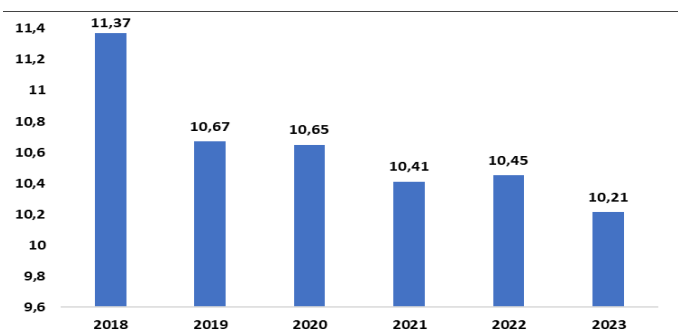
<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Badan Pangan Nasional, *Harga Rata-rata Nasional*, dimuat dalam <https://panelharga.badanpangan.go.id/>, diakses tanggal 13 Maret 2024.

<sup>37</sup> BBC.COM, *Harga Beras Naik Tertinggi Dalam Sejarah- Ini Sangat Tidak Masuk Akal Karena Kita Negara Agraris*, dimuat dalam

pokok merupakan amanat dalam Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan. Peningkatan harga beras ini disebabkan perubahan iklim (cuaca) sehingga gagal panen dan produksi berkurang sehingga harganya naik.<sup>38</sup> Penurunan produksi ini bukan semata karena perubahan iklim, tetapi luas lahan cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya. Luas panen padi pada tahun 2018 seluas 11,37 juta hektar mengalami penurunan pada tahun 2023 menjadi 10,21 juta hektar (Gambar 3).

Gambar 3. Perkembangan Luas Panen Padi  
Sumber: BPS, diolah (2024)



Penurunan luas panen ini harus menjadi perhatian serius bagi pemerintah. Padahal luas panen merupakan determinan utama terhadap kapasitas produksi padi. Luas lahan panen padi berpengaruh positif dan signifikan terhadap produksi padi, luas lahan merupakan faktor produksi yang penting untuk produksi padi dengan luas lahan yang luas maka petani mempunyai peluang lebih besar untuk menghasilkan produksi padi yang tinggi dan sebaliknya, dan faktor produksi lahan mempunyai pengaruh yang besar bagi produksi pertanian, karena tanpa lahan komoditas apapun tidak akan bisa berproduksi.<sup>39</sup> Artinya penurunan luas panen ini sangat berdampak pada produksi, sehingga semakin menurunnya luas panen, maka produksi padi juga

<https://www.bbc.com/indonesia/articles/c72gqeq2139o>, diakses tanggal 13 Maret 2024.

<sup>38</sup> DETIK.COM, *Jokowi Jelaskan Penyebab Harga Beras Naik Ugal-ugalan*, dimuat dalam <https://www.detik.com/bali/berita/d-7201746/jokowi-jelaskan-penyebab-harga-beras-naik-ugal-ugalan>, diakses tanggal 13 Maret 2024.

<sup>39</sup> Alfin Faisol Muttaqin dan Agus Suman, *Pengaruh Luas Lahan Panen Padi dan DAK Fisik Pertanian Terhadap Produksi Padi di Jawa Timur*, *Journal of Development Economic and Social Studies*, 3(4), 2023. hal. 727-736.



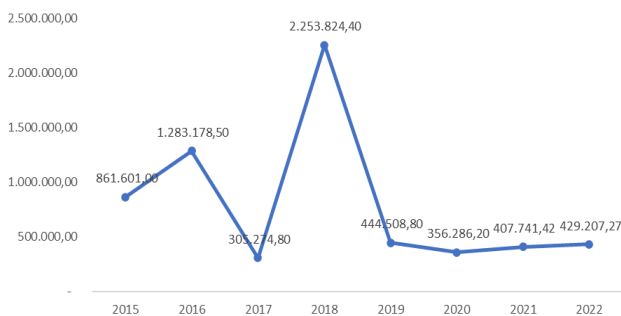
akan terus menurun. Begitunya juga halnya beras, karena beras merupakan hasil dari penggilingan padi atau olahan padi menjadi beras.

Penurunan luas penen ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan masih belum mampu menahan laju penurunan luas panen. Akibatnya kapasitas produksi juga mengalami penurunan. Meskipun Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan telah menyebutkan bahwa penyelenggaraan pangan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri, namun faktanya kapasitas produksi dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri. Hal ini tercermin dari impor beras yang terjadi selama periode 2015-2022 (Gambar 4).

Gambar 4. Perkembangan Impor Beras

Sumber: BPS, diolah (2024)

Terjadinya impor beras tidak lain upaya pemerintah memenuhi kebutuhan dalam negeri,



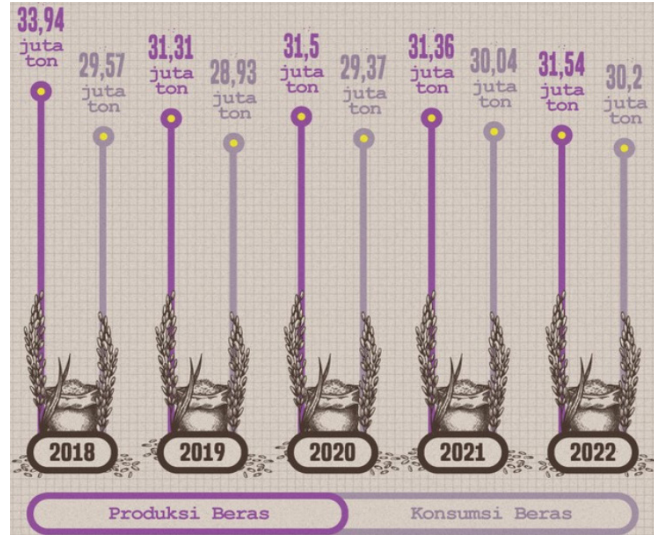
baik itu memenuhi kebutuhan secara langsung ataupun kebutuhan untuk cadangan beras. Impor menurut Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan bahwa penyediaan pangan dapat dipenuhi dengan Impor jika sumber penyediaan pangan dalam negeri belum mencukupi. Berdasarkan Pasal 14 tersebut, maka impor dilakukan karena kapasitas produksi dalam negeri belum mampu memenuhi permintaan dalam negeri.

Kapasitas produksi komoditas padi dalam negeri menurut data BPS mengalami penurunan, dari 59,20 juta ton tahun 2018 menjadi 53,98 juta ton tahun 2023. Penurunan produksi ini sebagai akibat dari menurunnya luas lahan panen padi. Di sisi lain konsumsi beras cenderung mengalami peningkatan dari 29,57 juta ton tahun 2018 menjadi 30,2 juta ton tahun 2022 (Gambar 5).

Gambar 5. Perbandingan Produksi dan Konsumsi Beras

Sumber: [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com).

Kondisi ini merupakan tantangan bagi pemerintah dalam memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri



yang terus meningkat. Sehingga kekurangan beras selama ini dipenuhi dengan kegiatan impor beras.

Semua kondisi yang menyebabkan turunnya produksi beras nasional sebenarnya sudah diantisipasi dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan yaitu:

(1) Ancaman Produksi Pangan merupakan kejadian yang dapat menimbulkan kegagalan Produksi Pangan yang disebabkan oleh:

- perubahan iklim;
- serangan organisme pengganggu tumbuhan serta wabah penyakit hewan dan ikan;
- bencana alam;
- bencana sosial;
- pencemaran lingkungan;
- degradasi sumber daya lahan dan air;
- kompetisi pemanfaatan sumber daya produksi pangan;
- alih fungsi penggunaan lahan; dan
- disinsentif ekonomi

(2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengantisipasi dan menanggulangi ancaman Produksi Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melalui bantuan teknologi dan regulasi

Pasal ini sudah hampir komprehensif

mengantisipasi permasalahan ancaman terhadap produksi padi. Penyebab utama ancaman produksi pangan adalah alih fungsi penggunaan lahan.

Studi kasus alih fungsi lahan pertama, di Kabupaten Buleleng. Pemerintah Kabupaten Buleleng telah berupaya untuk melakukan pencegahan terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan perumahan khususnya, namun karena maraknya pengalihan fungsi lahan pertanian atas desakan dari *developer*, dengan alasan bahwa kebutuhan masyarakat akan rumah sangat tinggi, maka pemerintah daerah hanya bisa mempertahankan pengalihfungsian lahan pertanian terhadap tanah-tanah yang tidak/ belum ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.<sup>40</sup> Meskipun pemilik tanah yang tanahnya sudah ditunjuk sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, tetapi pemiliknya memiliki masalah ekonomi atau keperluan tertentu sehingga tanahnya tetap dijual kepada investor. Untuk mengatasi hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng akan memberikan kontribusi kepada pemilik tanah yang tanahnya ditunjuk sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam bentuk Subsidi Pupuk, Subsidi Bibit, dan adanya keringanan pajak.<sup>41</sup> Namun, faktanya jaminan Pemerintah Daerah dalam bidang kesejahteraan tersebut belum ada.<sup>42</sup>

Kedua, Jawa Timur. Peralihan tersebut diakibatkan adanya dua faktor yaitu faktor langsung (mikro) terkait dengan konversi lahan yang dipengaruhi oleh Keputusan individu petani yang meliputi kondisi sosial ekonomi petani, seperti tingkat pendidikan, pendapatan, kemampuan ekonomi, pajak tanah, harga tanah, dan lokasi tanah, faktor-faktor ini secara langsung memengaruhi keputusan petani dalam melakukan alih fungsi lahan.<sup>43</sup> Kedua faktor tak

langsung (makro) terkait dengan konversi lahan yang terjadi di tingkat wilayah, tidak secara langsung memengaruhi keputusan petani, faktor-faktor ini akan memiliki dampak positif dan negatif di mana dampak positif bagi terpenuhinya kebutuhan akan pertumbuhan masyarakat seperti pemenuhan pemukiman, industri dan fasilitas penunjang lainnya, sedangkan dampak negatifnya menyebabkan penurunan pendapatan petani yang secara tidak langsung menghilangkan mata pencaharian buruh tani sehingga ancaman krisis pangan akan muncul pada negara ini.<sup>44</sup>

Kedua studi kasus di atas menunjukkan begitu sulitnya mempertahankan alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian. Dalam kasus ini pemilik tanah merupakan pemegang hak utama terhadap hak atas tananahnya meskipun tanahnya sudah ditetapkan sebagai lahan pangan berkelanjutan. Pemerintah hanya bisa memberikan bantuan yang nilai manfaatnya mungkin belum masuk perhitungan pemilik lahan. Dalam hal ini legitimasi pemerintah masih sangat lemah dalam mempertahankan lahan pertanian, khususnya untuk kebutuhan pemukiman dan industri. Sebenarnya pemerintah telah memberikan perhatian khusus kepada lahan pangan berkelanjutan dengan pemberian Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik Bidang Pertanian. RTRW lahan pangan berkelanjutan menjadi salah satu syarat bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan DAK Fisik Bidang Pertanian. Namun, berdasarkan kedua studi kasus yang telah diberikan di atas, maka DAK Fisik Bidang Pertanian tidak begitu menarik bagi pemilik lahan pertanian.

Persoalan petani atau pemilik lahan yang sering dikeluhkan adalah biaya input produksi dan nilai keekonomian. Biaya input produksi padi terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Peningkatan tersebut yaitu bibit dan pupuk/pestisida. Indeks biaya pupuk/pestidia per Januari 2022 sebesar 111,12 menjadi 118,45 per Desember 2023. Sedangkan bibit juga mengalami peningkatan dari 106,69 per Januari 2022 menjadi 113,65 per Desember 2023. Peningkatan tersebut tentunya akan menggerus pendapatan petani, sehingga kenaikan harga tidak begitu berdampak

44 Ibid.

40 Ni Nyoman Mariadi dan I Gede Surata, *Serangan Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng*, Jurnal Penelitian dan Pengembangan Sains dan Humaniora, 7(1), 2023, hal. 143-149.

41 Ibid.

42 Ibid.

43 Fatcur Rozci dan Ida Syamsu Roidah, *Analisis Faktor Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Jawa Timur*, Jurnal Ilmiah Sosio Agribis, 23(1), 2023, hal. 35-42.

bagi petani. Kenaikan harga tergerus dengan meningkatnya biaya input produksi. Selain biaya input produksi, nilai ekonomi padi juga lebih rendah dibandingkan komoditas lainnya. Hal ini tercermin dari indeks harga yang diterima petani padi sebesar 137,72 lebih rendah dibandingkan indeks harga yang diterima petani hortikultura sebesar 156,27.

## 2. Tantangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja terhadap pemenuhan akses pangan di masa yang akan datang

Hasil analisis Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan terhadap pemenuhan akses pangan menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan belum mampu menahan laju penurunan luas lahan panen padi. Luas panen cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya. Jika hal ini tidak diatasi dengan baik, maka pemenuhan pangan pokok utama beras akan sangat bergantung kepada kegiatan impor. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan belum mengatur terkait alih fungsi lahan. Karena itu, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja diharapkan dapat menjadi solusi terhadap persoalan alih fungsi lahan dan pemenuhan akses pangan yang terjadi selama ini.

Pengaturan permasalahan alih fungsi lahan diatur dalam Pasal 17 Angka 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yaitu:

- (1) Penataan Ruang Kawasan Perdesaan diarahkan untuk:
  - a. Pemberdayaan masyarakat perdesaan;
  - b. pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya;
  - c. konservasi sumber daya alam;
  - d. pelestarian warisan budaya lokal;
  - e. pertahanan Kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan

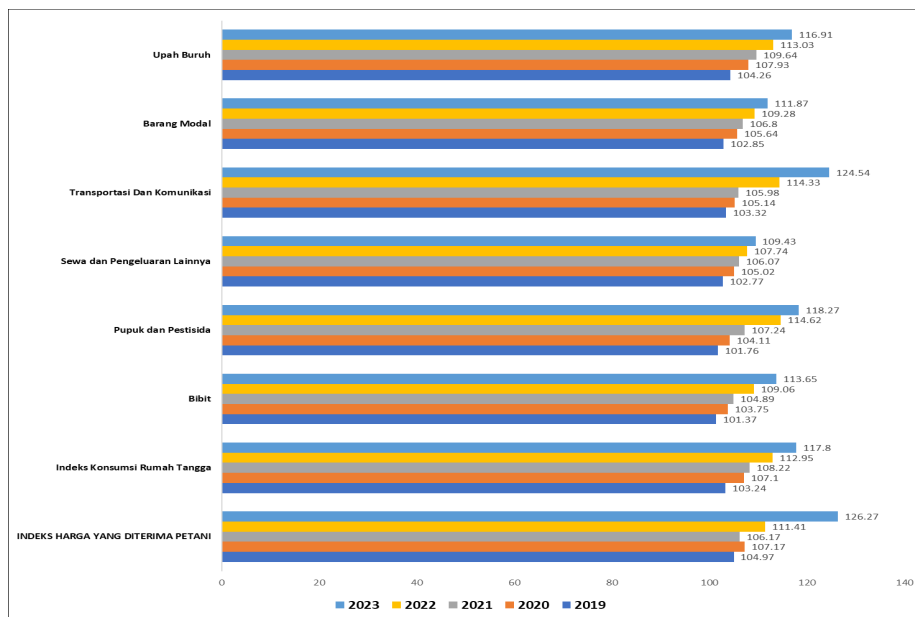
pangan;

- f. penjagaan keseimbangan pembangunan perdesaan-perkotaan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap Kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dalam Undang-Undang.

Dari pasal di atas dapat disimpulkan bahwa penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk pertahanan Kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan. Pasal ini akan sangat potensial untuk menjaga luas lahan pertanian, karena desa merupakan basis lahan pertanian. Apabila lahan abadi pertanian ini dapat implementasikan, maka pemenuhan akses pangan ke depan dapat lebih terjamin. Terjamin karena luas lahan pertanian tidak akan mengurangi penurunan. Namun, tantangan pemerintah dalam mengimplementasikan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan bukan tidak memiliki tantangan. Beberapa tantangan tersebut yaitu tingkat kesejahteraan petani tanaman pangan padi, harga komoditas, dan program dukungan dari pemerintah.

Kesejahteraan petani (indeks harga yang diterima petani) sering tergerus dengan meningkatnya biaya produksi dan kebutuhan konsumsi rumah tangga petani. Indeks harga yang diterima petani memang mengalami peningkatan, dari 104,97 tahun 2019 menjadi 126,27 tahun 2023. Namun, peningkatan tersebut juga diiringi dengan meningkatnya biaya produksi dan kebutuhan konsumsi rumah tangga. Seperti indeks konsumsi rumah tangga meningkat dari 103,24 tahun 2019 menjadi 117,8 tahun 2023. Kemudian pupuk dan pestisida juga meningkat dari 101,76 tahun 2019 menjadi 118,27 tahun 2023 (Gambar 6).

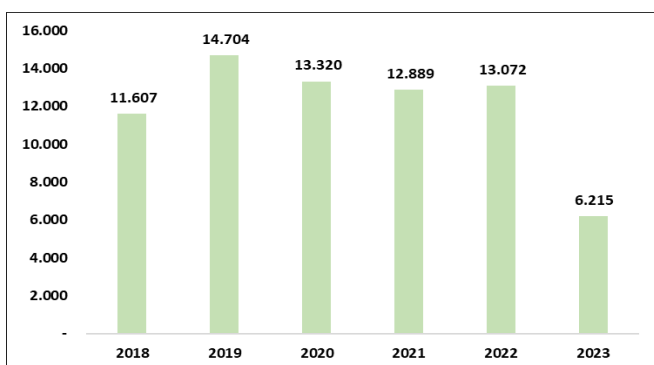
Gambar 6. Indeks Harga Yang Diterima dan Dibayar Petani



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), diolah 2024.

Kemudian harga komoditas merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pendapatan petani. Harga komoditas padi selama periode 2018-2023 menunjukkan trend peningkatan. Harga padi pada tahun 2018 sebesar Rp5.236 per kg menjadi Rp6.725 per kg tahun 2023. Peningkatan harga ini juga diikuti dengan meningkatnya Harga Pembelian Pemerintah (HPP). HPP tahun 2018 hanya sebesar Rp3.700 per kg menjadi Rp5.000 per kg tahun 2023. Namun, faktanya Kasus harga gabah di bawah HPP masih banyak terjadi, per tahun 2023 terdapat sebanyak 6.215 kasus. Jumlah kasus ini merupakan terendah selama periode tahun 2018-2023 (Gambar 7).

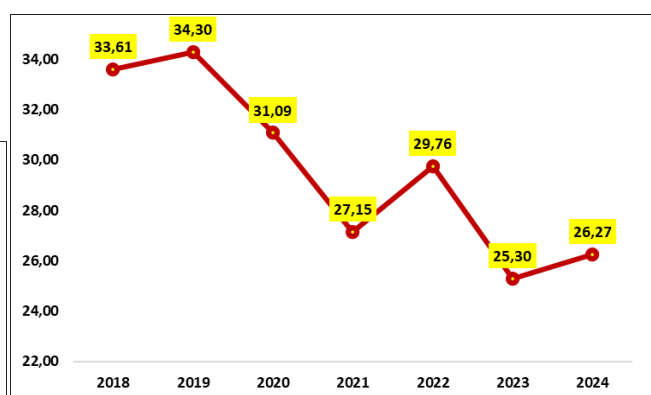
Gambar 7. Kasus harga gabah di bawah HPP



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), diolah 2024.

Selain itu, dukungan program pemerintah terhadap biaya input produksi pertanian semakin menurun. Hal ini tercermin dari dukungan subsidi pupuk terus mengalami penurunan selama periode tahun 2018-2023. Subsidi pupuk tahun 2018 sebesar Rp33,61 triliun menjadi Rp26,27 triliun tahun 2024 (Gambar 8). Penurunan ini berdampak pada biaya produksi padi yang terus meningkat. Meningkatnya biaya produksi ini dapat tercermin dari indeks pupuk dan pestisida juga meningkat dari 101,76 tahun 2019 menjadi 118,27 tahun 2023 (Gambar 6).

Gambar 8. Subsidi Pupuk (Rp Triliun)



Sumber: LKPP dan Nota Keuangan APBN 2024, diolah 2024.

Peningkatan kesejahteraan petani juga merupakan mandat Pasal 64 Angka 5 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang



Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan dan peraturan Impor Pangan dalam rangka keberlanjutan usaha tani, peningkatan kesejahteraan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, serta Pelaku Usaha Pangan skala mikro dan kecil. Hal ini jelas bahwa Undang-Undang telah mengamanatkan untuk peningkatan kesejahteraan petani, khususnya petani tanaman pangan. Perhatian terhadap kesejahteraan petani juga disebutkan dalam Pasal 64 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja yaitu:

- (1) Impor Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri;
- (2) Impor Pangan Pokok dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan Cadangan Pangan Nasional.
- (3) Impor Pangan dan Impor Pangan Pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan memperhatikan kepentingan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, serta Pelaku Usaha Pangan skala mikro dan kecil.

Beberapa pasal di atas merupakan upaya negara untuk memperhatikan tingkat kesejahteraan petani. Hal ini menjadi penting karena petani merupakan produsen utama tanaman pokok beras. Apabila petani sejahtera, maka alih fungsi lahan juga dapat teratasi. Artinya pemerintah

harus menjaga stabilitas harga komoditas supaya tetap stabil dan khususnya pada saat panen raya. Persoalan sering berulang adalah anjloknya harga komoditas padi saat panen raya, padahal panen raya merupakan waktu yang telah dinantikan oleh para petani.

Salah satu upaya pemerintah mengatasi persoalan anjloknya harga komoditas pada saat panen raya adalah transformasi petani menjadi produsen beras, bukan produsen gabah kering panen, atau paling minimal pemerintah mampu mentransformasi petani untuk menjual gabah kering panen menjadi gabah kering giling. Dengan menjadi gabah kering giling, maka masa penyimpanan gabah dapat bertahan lebih lama dibandingkan gabah kering panen.

Selain itu, persoalan yang sering muncul adalah pemenuhan terhadap pupuk bersubsidi. Pupuk bersubsidi selalu menjadi persoalan setiap tahunnya, mulai dari RDKK hingga distribusi pupuk. Bahkan anggaran pupuk bersubsidi cenderung mengalami penurunan (Gambar 8). Penurunan anggaran ini berdampak pada pemenuhan kebutuhan pupuk bersubsidi sesuai RDKK. Pupuk merupakan salah satu determinan terhadap produktivitas padi. Apabila petani terlambat memberikan pupuk, maka produksi berpotensi mengalami persoalan seperti produktivitasnya. Produktivitas padi selama periode 2018-2023 cenderung mengalami peningkatan, dari 52,03 kuintal per hektar tahun 2018 menjadi 52,85 kuintal per hektar. Produktivitas padi tahun 2023 merupakan tertinggi dibandingkan tahun-tahun sebelumnya (Tabel 2).

Table 2. Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi

Tahun	Luas Panen (Juta ha)	Produktivitas (ku/ha)	Produksi (Juta ton)
2018	11,37	52,03	59,20
2019	10,67	51,14	54,60
2020	10,65	51,28	54,65
2021	10,41	52,26	54,42
2022	10,45	52,38	54,75
2023	10,21	52,85	53,98

Sumber: BPS

Dari Tabel 2 di atas terlihat bahwa meskipun produktivitas mengalami peningkatan, tetapi luas panen mengalami penurunan, maka produktivitas tergerus dengan luas lahan, sehingga produksi mengalami penurunan.



### III. KESIMPULAN

#### 1. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan, maka hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan belum mampu mengatasi penurunan luas panen. Luas panen terus mengalami penurunan, sehingga berdampak terhadap kapasitas produksi. Kapasitas produksi beras dalam negeri lebih rendah dibandingkan konsumsi beras nasional, sehingga pemenuhan kekurangan tersebut dilakukan dengan impor beras.
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja merupakan Solusi terhadap penurunan luas panen. Karena Undang-Undang ini telah mengatur terkait lahan pertanian abadi. Selain itu Undang-Undang ini juga memperhatikan peningkatan kesejahteraan petani, karena petani merupakan produsen utama pangan pokok.

#### 2. Saran

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja belum mengatur dengan jelas terkait lahan pertanian abadi. Karena itu, DPR RI perlu mendorong pemerintah untuk membuat PP terkait lahan pertanian abadi.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

#### Buku

BPS. *Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Provinsi*. Jakarta: BPS, 2023.

Badan Pemeriksa Keuangan RI. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2018. Jakarta; BPK RI 2018.

Badan Pemeriksa Keuangan RI. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2019. Jakarta; BPK RI 2019.

Badan Pemeriksa Keuangan RI. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020. Jakarta; BPK RI 2020.

Badan Pemeriksa Keuangan RI. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021. Jakarta; BPK RI 2021.

Badan Pemeriksa Keuangan RI. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2022. Jakarta; BPK RI 2022.

Kementerian Keuangan. *Nota Keuangan Beserta*

*Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2024*. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2024.

Nugroho, Sigit Sapto dan Tohari, Muhammad Tohari. *Hukum Untuk Petani Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dalam Era Globalisasi*. Klaten: Penerbit Lakeisa, 2020.

Maiyestati. *Metode Penelitian Hukum*. Padang: LPPM Universitas Bung Hatta, 2022.

## Jurnal

Amri et al. *Perlindungan Hukum Bagi Petani Penggarap Ditinjau Dari Perspektif Hukum Islam*. Jurnal Kajian Islam Kontemporer: Vol. 12 No.2, Desember 2021.

Benuf, Kornelius dan Azhar, Muhamad. *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*. Jurnal Gema Keadilan: Vol. 7 No.1, Juni 2020.

Mariadi, Ni Nyoman dan Surata, I Gede. *Serangan Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng*. Jurnal Penelitian dan Pengembangan Sains dan Humaniora: Vol. 7 No. 1, Juli 2023.

Muttaqin, Alfin Faisol dan Suman, Agus. *Pengaruh Luas Lahan Panen Padi dan DAK Fisik Pertanian Terhadap Produksi Padi di Jawa Timur*. Journal of Development Economic and Social Studies: Vol.3 No.4, Oktober 2023.

Mulyani, Anny. *Analisis Konversi Lahan Sawah: Penggunaan Data Spasial Resolusi Tinggi Memperlihatkan Laju Konversi yang Mengkhawatirkan*. Jurnal Tanah dan Iklim: Vol. 40 No. 2, Desember 2016.

Rozci, Fatcur dan Roidah, Ida Syamsu. *Analisis Faktor Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Jawa Timur*. Jurnal Ilmiah Sosio Agribis: Vol. 23 No. 1, Desember 2023.

Sakemto, Adji dan Purwanti, Ani. *Tantangan Indonesia dalam Taman Sari Dunia: Mewujudkan Kedaulatan Pangan*. Jurnal Keindonesia: Vol. 01 No.01, April 2021.

Wahyu et al. *Strategi Alokasi Anggaran Sektor Pertanian untuk Mempercepat Pembangunan Daerah di Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten*. Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah: Vol. 10, April 2018.

## Laman

Badan Pangan Nasional. *Harga Rata-rata Nasional*. Dimuat dalam <https://panelharga.badanpangan.go.id/>, diakses tanggal 13 Maret 2024.

Baca artikel CNN Indonesia "INFOGRAFIS: Produksi dan Konsumsi Beras RI 2018-2022". Dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230330013441-95-931061/infografis-produksi-dan-konsumsi-beras-ri-2018-2022>, diakses tanggal 12 Maret 2024.

BBC.COM. *Harga Beras Naik Tertinggi Dalam Sejarah- Ini Sangat Tidak Masuk Akal Karena Kita Negara Agraris*. Dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c72ggeq2139o>, diakses tanggal 13 Maret 2024.

BPS. *Rata-Rata Harga Beras Bulanan di Tingkat Penggilingan Menurut Kualitas (Rupiah/Kg)*, 2024. Dimuat dalam <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/NTAwIzI=/rata-rata-harga-beras-bulanan-di-tingkat-penggilingan-menurut-kualitas--rupiah-kg-.html>, diakses tanggal 13 Maret 2024.

Dedi Iskandar Batubara. *Harga Beras Meroket, Pemerintah Dinilai Tidak Serius Tangani Bahan Pangan*. Dimuat dalam <https://jakarta.dpd.go.id/berita/harga-beras-meroket-pemerintah-dinilai-tidak-serius-tangani-bahan-pangan>, diakses tanggal 12 Maret 2024.

Pending Dadih. *Membangunkan Lahan Tidur dan Mencetak Sawah Wujudkan Swasembada*. Dimuat dalam <https://www.tribunnews.com/bisnis/2017/08/15/membangunkan-lahan-tidur-dan-mencetak-sawah-wujudkan-swasembada>, diakses tanggal 18 April 2024.

[www.cnnindonesia.com](https://www.cnnindonesia.com). *Produksi dan Konsumsi Beras RI 2018-2022*. Dimuat dalam

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230330013441-95-931061/infografis-produksi-dan-konsumsi-beras-ri-2018-2022>, diakses tanggal 12 Maret 2024.

# HARMONISASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN PEMILIHAN UMUM

## (THE HARMONIZATION OF DEVELOPMENT PLANNING BASED ON THE LEGISLATION OF DEVELOPMENT PLANNING AND GENERAL ELECTION)

**Christin Sabatini S**

Pengurus Ikatan Sarjana Rakyat Indonesia

\*Korespondensi: sschristin23@gmail.com

### **Abstrak**

Kesinambungan perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan daerah merupakan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN). Pergantian Presiden berisiko menyebabkan tidak adanya kesinambungan perencanaan pembangunan nasional apabila terdapat harmonisasi pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu) dengan UU tentang SPPN. Harmonisasi tersebut juga dibutuhkan agar kesinambungan perancangan pembangunan dapat dipastikan melalui peraturan pelaksana undang-undang. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji harmonisasi perencanaan pembangunan berdasarkan kedua undang-undang tersebut dan peraturan pelaksana yang diterbitkan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Metode penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menyimpulkan tidak ada harmonisasi perencanaan pembangunan nasional berdasarkan UU tentang SPPN dan UU tentang Pemilu. Namun, terdapat harmonisasi perencanaan pembangunan nasional dalam implementasi melalui penerbitan peraturan pelaksana yang diterbitkan KPU. Tetapi, peraturan pelaksana tersebut tidak memiliki landasan hukum yang kuat karena tidak terdapat pengaturan dalam UU tentang Pemilu.

Kata kunci: kesinambungan perencanaan pembangunan, harmonisasi perundang-undangan, pemilihan umum.

### **Abstract**

*The Law Number 25 of 2004 concerning the National Development Planning System (SPPN Law) regulate the continuity of national development planning and regional development planning. The changing of the President through general elections make a risk to discontinuity of national development planning if there is no harmonization of regulations in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections (General Election Law) with SPPN Law. The harmonization is also needed to ensure the continuity of development planning through implementing regulations. This research aims to examine the harmonization of development planning based on SPPN Law, General Election Law and implementing regulations issued by the General Election Commission (KPU). This research method used a normative juridical research approach. The research results concluded that no harmonization of national development planning based on SPPN Law and General Election Law. However, there is harmonization of national development planning in implementation through the implementing regulations issued by the KPU. But, the implementing regulations issued by KPU do not have a strong legal basis because there are no regulations in the General Election Law.*

*Keywords: continuity of development planning, harmonization of regulations, general election.*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) disebutkan

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Alinea keempat tersebut menunjukkan bahwa tujuan terbentuknya Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara tersebut diwujudkan dengan menjalankan berbagai agenda pembangunan nasional, yang diartikan sebagai *“suatu rangkaian upaya pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam semua bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional”*<sup>1</sup>.

Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, untuk

melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan pembangunan yang berlangsung tanpa henti, dengan menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi demi generasi. Pelaksanaan upaya tersebut dilakukan dalam konteks memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya.<sup>2</sup>

Pembangunan nasional juga dapat diartikan sebagai agenda *state building* yang sudah berlangsung sejak kemerdekaan, yang diwujudkan melalui pelaksanaan fungsi utama negara.<sup>3</sup> Fungsi utama negara tersebut yaitu fungsi politik, diplomatik, yuridis, dan administratif (*regular function*), serta fungsi pembangunan (*developing function*). Pembangunan nasional sebagai agenda *state building* harus dipahami sebagai peristiwa yang kompleks yang memerlukan suatu perencanaan.<sup>4</sup> Untuk melaksanakan dan mencapai agenda *state building* tersebut diperlukan suatu rencana yang dapat merumuskan secara lebih konkret mengenai pencapaian dari tujuan bernegara. Dengan demikian, pencapaian tujuan bernegara membutuhkan perencanaan pembangunan nasional.

Perencanaan pembangunan nasional di Indonesia telah mengalami evolusi sejak kemerdekaan. Pada periode era pemerintahan orde lama, perencanaan pembangunan nasional dibagi berdasarkan periode waktu, yakni:

- (1) pada tahun 1945-1949 berpedoman pada dokumen Dasar-Dasar Pokok Daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia,
- (2) pada tahun 1950-1959 berpedoman pada Rencana Urgensi Ekonomi dan Rencana Pembangunan Lima Tahun
- (3) pada tahun 1960-1965 berpedoman pada

2 Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

3 Ade Reza Hariyadi, *Dinamika Kebijakan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia*, Jurnal Desentralisasi Dan Kebijakan Publik, Vol.02 No.02, 2021, hal.261.

4 *Ibid.*

1 Suriyati Hasan, *Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian terhadap Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, Meraja Journal, Vol.1 No.3, 2018, hal.56.



Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana.

Pada periode era pemerintahan orde baru (tahun 1966-1998), perencanaan pembangunan nasional berpedoman pada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang merupakan rencana pembangunan jangka panjang 25 tahun dan kemudian diterjemahkan dalam rencana pembangunan lima tahunan dan rencana pembangunan tahunan.

Pada periode tahun 1998-2004, paska reformasi, perencanaan pembangunan nasional berpedoman pada Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, serta GBHN Tahun 1999-2004. GBHN Tahun 1999-2004 tersebut kemudian diturunkan menjadi rencana lima tahunan yang dikenal dengan Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 dan rencana pembangunan tahunan. Perencanaan pembangunan nasional di Indonesia kembali berevolusi dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN). UU tentang SPPN mengatur bahwa perencanaan pembangunan nasional terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan rencana pembangunan tahunan, baik nasional maupun daerah. UU tentang SPPN secara umum mengatur bahwa perencanaan pembangunan nasional yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus berpedoman dan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN).

Secara umum, RPJPN dan GBHN merupakan dua model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang yang menjadi panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia.<sup>5</sup> Perbedaan RPJPN dan GBHN hanya pada produk hukum penetapannya. GBHN ditetapkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan RPJPN ditetapkan melalui undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat

(1) UU tentang SPPN. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU tentang RPJPN 2005-2025) merupakan rencana pembangunan nasional jangka panjang pertama sejak diterbitkannya UU tentang SPPN. RPJPN 2005-2025 merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional pada tahun 2005-2025 sesuai dengan pengaturan Pasal 4 ayat (1) UU tentang SPPN.

Pasal 4 ayat (2) UU tentang SPPN menyebutkan: RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pengaturan Pasal 4 ayat (3) tersebut diartikan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) atau rencana pembangunan lima tahunan yang merupakan penjabaran visi, misi dan program presiden yang terpilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) harus berpedoman pada RPJPN yang ditetapkan dengan undang-undang.

Sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial sebagaimana diatur secara implisit dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih setiap lima tahun sekali melalui pemilihan umum. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum yang salah satunya memilih Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, pergantian kepemimpinan nasional yang diberikan mandat untuk melanjutkan

<sup>5</sup> Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Aspirasi*, Vol.5 No.2, 2014, hal.140.

pembangunan nasional guna mewujudkan tujuan bernegara terjadi setiap lima tahun sekali yang pengaturannya diatur dengan undang-undang. Pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu), sebagaimana diubah terakhir kali 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.

Pergantian Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahun tersebut berpotensi menciptakan timbulnya ketidaksinambungan pembangunan nasional sebagaimana harapan terbitnya UU tentang SPPN yang mengharapkan adanya kesinambungan pembangunan nasional jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek. Pengaturan sistem perencanaan pembangunan nasional memang telah menggunakan pendekatan politik sebagaimana tergambar dalam Penjelasan UU tentang SPPN yang menyebutkan:

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

Namun tidak ada pengaturan dalam UU tentang SPPN yang mewajibkan calon Presiden menyusun visi, misi dan program berpedoman pada RPJPN.

RPJPN diatur dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU tentang RPJPN 2005-2025). UU tentang RPJPN 2005-2025 mengatur tahapan dan skala prioritas pembangunan jangka menengah yang dibagi menjadi empat, yakni RPJMN 2005-2009, RPJMN 2009-2014, RPJMN 2020-2024.

Pengaturan tahapan dan skala prioritas tersebut bertujuan agar sasaran pokok pembangunan jangka panjang dapat diwujudkan. Namun tidak terdapat norma yang mewajibkan setiap calon Presiden pada saat Pemilu menyusun visi, misi dan program berpedoman pada RPJPN.

Tidak adanya norma kewajiban calon Presiden menyusun visi, misi dan program berpedoman pada RPJPN dalam UU tentang SPPN dan UU tentang RPJPN 2005-2025 tersebut menjadi wajar karena pengaturan UU tentang SPPN hanya khusus (*lex specialis*) mengatur mengenai sistem perencanaan pembangunan dan UU tentang RPJPN 2005-2025 hanya khusus mengatur mengenai rencana pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025. Sedangkan pengaturan pemilihan calon Presiden diatur tersendiri secara khusus (*lex specialis*) dalam UU tentang Pemilu sebagaimana diamanatkan Pasal 22E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, kesinambungan pembangunan nasional yang dikaitkan dengan pergantian Presiden melalui Pemilu seharusnya diatur di dalam UU tentang Pemilu.

Kesinambungan perencanaan pembangunan nasional yang menggunakan pendekatan dimensi jangka panjang, menengah dan pendek sebagaimana diharapkan dengan penerbitan UU tentang SPPN seharusnya sejalan dengan pengaturan mengenai pelaksanaan pemilihan calon Presiden. Adanya pengaturan kewajiban calon Presiden berpedoman pada RPJPN dalam penyusunan visi, misi dan program diperlukan agar RPJMN yang nantinya ditetapkan oleh Presiden terpilih tidak bertentangan dengan RPJPN yang memang diatur di dalam undang-undang. Pengaturan tersebut seharusnya diatur dalam UU tentang Pemilu. Oleh karena itu, harmonisasi pengaturan antara UU tentang SPPN dengan UU tentang Pemilu merupakan keharusan guna memastikan adanya kesinambungan pembangunan nasional.

Tahapan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Periode 2024-2029 telah berakhir beberapa bulan lalu. Presiden terpilih akan menjalankan RPJMN kelima sejak lahirnya UU tentang SPPN, yakni RPJMN 2025-2029 yang seharusnya berpedoman pada RPJPN 2025-2045. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan

Pembangunan Nasional, Suharso Monoarfa, pada Oktober 2023 (beberapa bulan sebelum pemilihan) menyatakan bahwa visi, misi dan program calon Presiden diharapkan selaras dengan RPJPN 2025-2045. Pada saat Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan Presiden terpilih pada 24 April 2024, belum ada undang-undang yang diterbitkan mengatur mengenai RPJPN 2025-2045. Proses pemilihan yang sudah selesai di tengah belum adanya undang-undang mengenai RPJPN 2025-2045 mengindikasikan adanya ketidakharmonisan pengaturan dalam UU tentang SPPN dengan UU tentang Pemilu.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik melakukan penelitian terkait harmonisasi pengaturan antara UU tentang SPPN dengan UU tentang Pemilu guna memastikan kesinambungan perencanaan pembangunan nasional pada setiap pergantian periode pemerintahan.

## B. Permasalahan

Permasalahan yang menjadi bahasan dalam penelitian yaitu bagaimana harmonisasi pengaturan antara UU tentang SPPN dengan UU tentang Pemilu dalam memastikan kesinambungan pembangunan pada setiap pergantian periode pemerintahan.

## C. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui harmonisasi pengaturan antara UU tentang SPPN dengan UU tentang Pemilu dalam memastikan kesinambungan pembangunan pada setiap pergantian periode pemerintahan.

## D. Metode Penulisan

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum kepustakaan atau yuridis normatif, dengan menggali atau meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang berfokus pada kaidah atau norma yang berlaku dalam masyarakat atau pada peraturan atau perundang-undangan yang tertulis.<sup>6</sup> Metode penelitian dilakukan dengan menghimpun data melalui penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan

bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- c) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
- d) 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.
- e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- f) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2023 Tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam tulisan ini adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang bersumber dari buku, artikel ilmiah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Konsep Pembangunan

Dari perspektif ekonomi, pembangunan merupakan suatu proses pengembangan ekonomi yang bertujuan mewujudkan kemakmuran masyarakat dengan menggunakan pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan tingkat kesenjangan antar penduduk, antardaerah dan antarsektor sebagai tolak ukur keberhasilan.<sup>7</sup> Pembangunan tidak hanya menciptakan pertumbuhan yang tinggi, namun juga harus mampu menurunkan tingkat kemiskinan, kesenjangan pendapatan

6 Muhammad Siddiq Armia, *Penentuan Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum*, Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia, 2022, hal.8.

7 Tety Marini, *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pertumbuhan Ekonomi Dan Tingkat Kemiskinan Di Kabupaten Berau*, Jurnal Ekonomi Keuangan, dan Manajemen, Vol.12 No.1, 2016, hal. 108.

dan tingkat pengangguran.<sup>8</sup> Berdasarkan hal tersebut, prioritas utama dari pembangunan adalah menyelesaikan isu atau masalah yang berkaitan dengan kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan atau pemerataan.

Menurut Todaro (1995), pembangunan harus memiliki tiga sasaran utama yakni pertama, meningkatkan persediaan dan perluasan pemerataan akses terhadap kebutuhan bahan pokok (makanan, tempat tinggal, kesehatan, dan perlindungan). Kedua, mengangkat taraf hidup, termasuk meningkatkan penghasilan, penyediaan lapangan kerja yang memadai, pendidikan yang lebih baik, dan perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan nilai-nilai kemaunusiaan, serta mengangkat kesadaran terhadap harga diri, baik secara individu maupun nasional. Ketiga, memperluas jangkauan pilihan ekonomi dan sosial bagi seluruh masyarakat melalui pembebasan dari sikap-sikap budak dan ketergantungan, tidak hanya dalam hubungannya dengan orang lain dan negara lain, namun juga dari sumber-sumber kebodohan dan penderitaan manusia.<sup>9</sup>

Dari perspektif yang lebih luas, pembangunan merupakan proses yang dilakukan secara sadar dan berkelanjutan yang mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat dan upaya sadar tersebut pada hakikatnya bertujuan untuk melakukan perubahan keseimbangan kualitas kehidupan masyarakat dari yang kurang baik menuju keseimbangan baru dengan kualitas yang lebih tinggi.<sup>10</sup> Pembangunan merupakan rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan berencana dan dilakukan secara sadar oleh bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).<sup>11</sup>

Pembangunan juga dapat dimaknai sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif sebanyak mungkin dan secara sah

kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi guna mencapai kemajuan warga negara.<sup>12</sup> Amartya Sen berpandangan bahwa pembangunan merupakan sarana, kebebasan instrumental yang dapat dilihat dari beberapa aspek yang saling melengkapi satu sama lain, seperti: kebebasan politik; kesempatan-kesempatan ekonomi; peluang-peluang sosial, jaminan keterbukaan dan perlindungan keamanan.<sup>13</sup> Dari sisi perspektif partisipatif, pembangunan merupakan suatu konsep yang berpusat pada rakyat dengan berpandangan bahwa inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya utama pembangunan, serta kesejahteraan material dan spiritual rakyat sebagai tujuan yang hendak dicapai dari proses pembangunan.<sup>14</sup>

Dari perspektif konstitusi, pembangunan pada hakekatnya merupakan proses transformasi masyarakat menuju keadaan yang mendekati tata masyarakat yang dicita-citakan dalam konstitusi, yang harus memperhatikan perubahan dan keberlanjutan.<sup>15</sup> Suriyati Hasan menyatakan bahwa pembangunan nasional merupakan suatu rangkaian upaya pembangunan di seluruh bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional yang dilakukan secara berkesinambungan.<sup>16</sup> *"Hakikat pembangunan nasional adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi"*.<sup>17</sup>

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan melalui tiga cara yakni struktural, spiritual,

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Sri Henny Indarti, *Pembangunan Indonesia Dalam Pandangan Amartya Sen*, hal.43.

<sup>14</sup> Fazhurrahman, *Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Pemanfaatan Dana Kelurahan di Kota Bima*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol.8 No.3, 2022, hal.326.

<sup>15</sup> Syed Agung Afandi, Muslim Afandi, dan Rizki Erdayani, *Pengantar Teori Pembangunan*, hal.1.

<sup>16</sup> Suriyati Hasan, *Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian terhadap Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, hal.56.

<sup>17</sup> Moh. Hudi, *Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2018, hal.18.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Syed Agung Afandi, Muslim Afandi, dan Rizki Erdayani, *Pengantar Teori Pembangunan*, Sleman: Bintang Semesta Media Yogyakarta, 2022, hal.2.

<sup>10</sup> Nelly Lestari, Putri Aisha Pasha, Merisa Oktapianti, Nnanda Oktariani, dan Heni Noviarita, *Teori Pembangunan Ekonomi*, Jurnal Manajemen Bisnis Islam, Vol.2 No.2, 2021, hal. 113.

<sup>11</sup> Sri Henny Indarti, *Pembangunan Indonesia Dalam Pandangan Amartya Sen*, *The Indonesian Journal of Public Administration*, Vol.3 No.1, 2017, hal.41.



dan gabungan. Pertama secara struktural, yakni membangun lembaga-lembaga dalam masyarakat. Lembaga inilah yang berfungsi utama melayani kebutuhan masyarakat. Kedua secara spiritual, yakni membangun watak dan kepribadian melalui pendidikan keagamaan. Watak yang dibangun didasari pada kemampuan berpikir logis dalam menghadapi realitas sosial. Ketiga yakni dengan menggabungkan dua cara pembangunan yakni struktural dan spiritual.<sup>18</sup>

## 2. Perencanaan Pembangunan Nasional

Dalam arti luas, perencanaan merupakan suatu proses sistematis untuk mempersiapkan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu dengan menggunakan sumber daya yang ada secara efisien dan efektif.<sup>19</sup> George R Terry menyebutkan bahwa perencanaan merupakan suatu upaya menghubungkan antara data dan fakta dengan hal yang akan terjadi di masa mendatang berdasarkan asumsi-asumsi yang dibangun melalui proses penggambaran dan perumusan kegiatan yang dibutuhkan dalam mencapai tujuan yang diharapkan atau diinginkan.<sup>20</sup>

Perencanaan pembangunan merupakan suatu proses perumusan keputusan untuk melakukan suatu aktifitas atau kegiatan dalam masyarakat secara material (fisik) dan spriritual dan mental (non-fisik) untuk mencapai suatu tujuan yang lebih baik, yang perumusannya didukung pada fakta dan data.<sup>21</sup> Perencanaan pembangunan merupakan proses atau tahapan perumusan pilihan pengambilan kebijakan yang tepat yang membutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan perumusan yang sistematis guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat umum, baik secara fisik maupun non

fisik.<sup>22</sup>

Perencanaan pembangunan tidak hanya pada pilihan atau alternatif yang tepat berdasarkan data dan fakta yang relevan, namun juga menyangkut sebuah proses yang berkesinambungan dan manajemen pembangunan. Perencanaan pembangunan merupakan suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.<sup>23</sup> Konsep tersebut menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan waktu berkala atau bertahap.<sup>24</sup>

Perencanaan pembangunan merupakan suatu fungsi utama manajemen pembangunan yang selalu dibutuhkan akibat sumber daya yang tersedia lebih kecil dibanding dengan kebutuhan pembangunan. Dengan demikian, perencanaan pembangunan merupakan suatu proses manajemen dalam merumuskan kegiatan pembangunan secara efisien dan efektif guna memperoleh hasil yang optimal dengan pemanfaatan sumber daya yang tersedia dan potensi yang ada.<sup>25</sup> Dari perspektif konstitusi, perencanaan pembangunan pada hakikatnya merupakan upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang selaras dengan tujuan yang tercantum dalam alenia keempat pembukaan UUD NRI 1945, yakni mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, serta membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi.<sup>26</sup>

Bintoro (1980) menyatakan terdapat 4 unsur pokok dalam perencanaan pembangunan, yakni:<sup>27</sup>

22 Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, dan Siswidiyanto, *Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda): (Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang)*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.3 No.11, 2015, hal.1932.

23 Ibid.

24 Moh. Hudi, *Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, hal.4.

25 Muhammad Idris Patarai, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Makassar: De La Macca, 2016, hal.139.

26 Moh. Hudi, *Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, hal.18.

27 Muhammad Idris Patarai, *Perencanaan Pembangunan*

18 Syed Agung Afandi, Muslim Afandi, dan Rizki Erdayani, *Pengantar Teori Pembangunan*, hal.3.

19 Suriyati Hasan, *Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian terhadap Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, hal.60.

20 Lora Ekana Nainggolan et.al, *Perencanaan Pembangunan*, Medan: Yayasan Kita Menulis, 2023, hal.3.

21 Amrin, Muhmudah Kamal Mahmud, dan Ardika Nurfurkon, *Implementasi Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembangunan Daerah Oleh Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah Di Kabupaten Sumedang*, Jurnal Pembangunan Pemberdayaan Pemerintahan, Vol. 8 No. 1, 2023, hal.45.



- 1) strategi dasar rencana pembangunan atau sering disebut dengan tujuan, arah, prioritas, dan sasaran pembangunan;
- 2) kerangka rencana atau kerangka makro rencana;
- 3) perkiraan sumber daya pembangunan, khususnya untuk pembiayaan pembangunan; dan
- 4) kerangka kebijakan yang konsisten.

Terdapat 3 masalah yang sering muncul dalam perencanaan pembangunan, yakni ego sektoral antara aparat pemerintah dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan, kurangnya keterpaduan antara perencanaan dengan penganggaran, serta belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana pembangunan yang mengakibatkan perencanaan bersifat *top down planning*.<sup>28</sup>

### 3. Pemilihan Umum

Indonesia merupakan salah satu negara dari banyaknya negara yang menerapkan sistem demokrasi dalam sistem pemerintahannya. *“Demokrasi merupakan konsep umum yang diterapkan di seluruh negara-negara modern dengan mendasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan pemenuhan hak-hak politik warga negara”*.<sup>29</sup> Prinsip demokrasi menyiratkan bahwa rakyat adalah pemangku kepentingan utama suatu negara, sehingga rakyat memiliki suara yang signifikan dalam kebijakan yang ditempuh oleh negara melalui administrasinya, serta berhak untuk terlibat langsung dalam urusan pemerintahan, termasuk pemilihan kepala negara dan kepala daerah.<sup>30</sup>

Adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala melalui pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu pilar utama dalam sistem demokrasi dan sekaligus juga salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat

prinsipal.<sup>31</sup> *“Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis”*.<sup>32</sup> Dengan demikian, pemilu merupakan konsekuensi logis dari keputusan sebuah negara menganut sistem demokrasi.<sup>33</sup>

Dalam konteks pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia, penyelenggaraan pemilu bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara sebagaimana dimaksud oleh Pancasila dan UUD NRI 1945, serta cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan pembangunan hukum. Pemilihan umum bertujuan untuk memilih wakil rakyat untuk duduk di dalam lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat, membentuk pemerintahan, melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan, dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI).<sup>34</sup> Penyelenggaraan pemilu juga dapat dimaknai bertujuan mewujudkan pemerintahan baru yang demokratis dengan melakukan legalitas dan legitimasi kepada pemerintahan baru melalui suksesi pemerintahan yang konstitusional.<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie mengemukakan terdapat 4 tujuan pemilu, yaitu untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.<sup>36</sup> Dengan demikian penyelenggaraan pemilu berkaitan erat dengan proses pelaksanaan demokrasi, perwujudan kedaulatan rakyat, pemenuhan hak asasi warga negara dan peralihan

---

Daerah, hal.139.

28 Fazhurrahman, *Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Pemanfaatan Dana Kelurahan di Kota Bima*, hal.325.

29 Putu Eva Ditayani Antari, *Interpretasi Demokrasi Dalam Sistem Mekanis Terbuka Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Panorama Hukum, Vol.3 No.1, 2018, hal.87.

30 Yagus Triana, Etika Khairina, dan Mochammad Iqbal Fadhlurrohman, *Kajian Prinsip Demokrasi Dalam Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Transformative, Vol.9 No.1, 2023, hal.70.

31 Achmad Edi Subiyanto, *Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol.17 No.2, 2020, hal.356.

32 Putu Eva Ditayani Antari, *Interpretasi Demokrasi Dalam Sistem Mekanis Terbuka Pemilihan Umum di Indonesia*, hal.88.

33 Arif Prasetyo Wibowo, Eka Wisnu Wardhana, dan Heru Nurgiansah, *Pemilihan Umum di Indonesia dalam Perspektif Pancasila*, Jurnal Kewarganegaraan, Vol.6 No.2, 2022, hal.3217.

34 Achmad Edi Subiyanto, *Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia*, hal.357.

35 Putu Eva Ditayani Antari, *Interpretasi Demokrasi Dalam Sistem Mekanis Terbuka Pemilihan Umum di Indonesia*, hal.92.

36 *Ibid*, hal.93.

kepemimpinan.

Pelaksanaan sitem pemilu di Indonesia telah mengalami perubahan seiring dengan amandemen UUD NRI 1945. Pemilu pertama diselenggarakan pada tahun 1955. Pelaksanaan pemilu sejak tahun 1955 hingga pemilu tahun 1999 berlandaskan pada ketentuan dalam UUD NRI 1945 sebelum diamandemen. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 hanya mengatur "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*". Setelah dilakukan amandemen ketiga UUD NRI 1945, penyelenggaraan pemilu didasarkan pada pengaturan Pasal 22E UUD NRI 1945 yang berbunyi:

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Operasionalisasi norma pengaturan Pasal 22E UUD NRI 1945 tersebut dilaksanakan melalui UU tentang Pemilu. Undang-undang tersebut mengatur bahwa pemilu di Indonesia dilaksanakan setiap 5 tahun sekali, dimana setiap warga negara yang telah memiliki hak pilih akan menentukan wakil rakyat pada lembaga perwakilan rakyat (baik di pusat maupun daerah), serta menentukan pasangan Presiden dan/atau Wakil presiden. Berdasarkan UU tentang Pemilu, pemilu didefinisikan sebagai sarana kedaulatan

rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### 4. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektor dan tidak dapat berdiri sendiri.<sup>37</sup> Pengaturan lintas sektor tersebut berpotensi menciptakan disharmoni pengaturan yang berimplikasi pada tidak efektifnya pelaksanaan aturan. Oleh karena itu, harmonisasi peraturan perundang-undangan perlu dilakukan guna menghindari adanya disharmoni pengaturan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kata harmoni berasal dari bahasa Yunani, yakni harmonia yang berarti terikat secara serasi dan sesuai. Kamus besar bahasa Indonesia mengartikan kata harmoni adalah keselarasan atau keserasian dan harmonisasi adalah upaya mencari keselarasan. Dengan demikian, harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diterjemahkan sebagai upaya mencari keselarasan pengaturan antar hirarki perundang-undangan.

Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kegagalan dalam upaya atau proses merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundangan-perundangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka hukum nasional.<sup>38</sup>

Tujuan dari harmonisasi peraturan perundang-undangan yaitu untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu

37 Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, dalam Kajian kebijakan Hukum Kedirgantaraan, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015, hal.12.

38 Bimo Tresnadipangga, Fokky Fuad, dan Suartini, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Bantuan Sosial di Republik Indonesia*, Binamulia Hukum, Vol.12 No.1, 2023, hal 220.

peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain sehingga tersusun aturan perundang-undangan yang sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*), serta pencapaian tujuannya dapat dilaksanakan secara efektif.<sup>39</sup>

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dibagi menjadi dua, yakni harmonisasi vertikal dan harmonisasi horizontal. Harmonisasi vertikal berangkat dari *asas ex superiori delogat legi inferiori* dimana harmonisasi suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.<sup>40</sup> Harmonisasi horizontal berangkat dari *asas lex posterior delogat legi priori* dan *asas lex specialist delogat legi generalis* dimana harmonisasi suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang sederajat.<sup>41</sup>

##### 5. Urgensi Harmonisasi Antara UU tentang SPPN dengan UU tentang Pemilu

Pasal 4 ayat (2) UU tentang SPPN telah mengatur dengan tegas bahwa RPJMN merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden yang berpedoman pada RPJPN. Efektivitas pelaksanaan pengaturan tersebut akan bergantung pada adanya aturan yang mewajibkan calon Presiden di setiap Pemilu juga harus berpedoman pada RPJPN ketika menyusun visi, misi dan program yang ditawarkan kepada pemilih. Apabila tidak ada pengaturan kewajiban terhadap calon Presiden tersebut, penyusunan RPJMN Presiden terpilih yang berpedoman pada RPJPN sesuai pengaturan UU tentang SPPN akan menghadapi kendala dalam tataran pelaksanaan.

Visi, misi dan program yang ditawarkan calon Presiden dapat saja tidak sejalan dengan RPJPN apabila tidak ada pengaturan yang mewajibkan calon Presiden menyusun visi, misi dan programnya berpedoman pada RPJPN. Presiden terpilih akan menghadapi kondisi dilematis ketika visi, misi dan program yang ditawarkan kepada pemilih pada saat kampanye tidak sejalan dengan RPJPN. Di satu sisi, visi, misi dan program yang ditawarkan merupakan

janji politik yang harus diwujudkan. Di sisi lain, pengaturan Pasal 4 ayat (2) UU tentang SPPN harus berpedoman pada RPJPN yang diatur dengan undang-undang. Kondisi ini berpotensi menciptakan ketidaksinambungan pembangunan nasional apabila Presiden terpilih lebih memilih penyusunan RPJMN sesuai dengan yang ditawarkan ketika kampanye, meskipun tidak berpedoman pada RPJPN. Pilihan inipun akan berpotensi memiliki konsekuensi hukum bagi pemerintahan Presiden terpilih yang dinilai tidak taat terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, harmonisasi pengaturan kewajiban calon Presiden menyusun visi, misi dan program harus berpedoman di dalam UU tentang Pemilu dibutuhkan guna memastikan kesinambungan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagaimana diatur dalam UU tentang SPPN. Harmonisasi tersebut dibutuhkan agar implementasi Pasal 4 ayat (2) UU tentang SPPN dapat dilaksanakan secara efektif guna memastikan kesinambungan pembangunan nasional dalam jangka panjang.

Harmonisasi tersebut tidak hanya dikaitkan adanya norma kewajiban calon Presiden, namun juga rujukan undang-undang yang mengatur mengenai RPJPN. Tahapan RPJMN menurut UU tentang RPJPN 2005-2025 berakhir pada RPJMN 2020-2024. Sedangkan Presiden terpilih berdasarkan Pemilu tahun 2024 seharusnya menjalankan RPJMN 2025-2029 dengan berpedoman pada undang-undang mengenai RPJPN 2025-2045. Lini waktu RPJPN dengan proses pemilihan calon Presiden yang dilakukan setiap lima tahun juga perlu harmonis agar dapat menjaga kesinambungan perencanaan pembangunan nasional dalam jangka panjang.

##### B. Harmonisasi perencanaan pembangunan berdasarkan UU tentang SPPN dan UU tentang Pemilu

Terbitnya UU tentang SPPN bertujuan untuk memastikan adanya kesinambungan dan integrasi pembangunan nasional dari waktu ke waktu. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 2 ayat (4) UU tentang SPPN, yang berbunyi sebagai berikut:

(4) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:

<sup>39</sup> Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, hal.9.

<sup>40</sup> Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, hal.13.

<sup>41</sup> Ibid.

- a. mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Pengaturan dalam Pasal 2 ayat (4) huruf b menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan salah satunya harus berkesinambungan dari waktu ke waktu. Kesenambungan tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 3 ayat (3) UU tentang SPPN yang mengatur bahwa perencanaan pembangunan nasional menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah dan rencana pembangunan tahunan. Dalam konteks perencanaan pembangunan nasional, rencana jangka panjang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun. Pasal 4 ayat (1) UU tentang SPPN menyebutkan *“RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional”*. Kemudian perencanaan pembangunan jangka menengah disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun. Pasal 4 ayat (2) UU tentang SPPN menyebutkan:

RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup

gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Sedangkan rencana pembangunan tahunan disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 1 tahun. Pasal 4 ayat (3) UU tentang SPPN menyebutkan:

RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pengaturan Pasal 4 ayat (1), (2) dan (3) UU tentang SPPN tersebut menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah yang sedang berkuasa harusnya berkesinambungan. Rencana pembangunan tahunan harus berpedoman pada RPJMN lima tahunan dan rencana pembangunan lima tahunan haruslah berpedoman pada RPJPN. Dengan demikian, Presiden terpilih melalui mekanisme Pemilu wajib menjalankan RPJMN periode pemerintahannya harus berkesinambungan dengan berpedoman pada undang-undang yang mengatur mengenai RPJPN.

Apabila dikaitkan dengan sistem pemilu di Indonesia yang diselenggarakan setiap 5 tahun sekali, perencanaan pembangunan lima tahunan atau RPJMN merupakan rencana pembangunan jangka menengah Presiden dan Wakil Presiden terpilih. RPJMN tersebut merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU tentang SPPN. Dengan demikian, visi, misi dan program calon Presiden yang berkompetisi dalam pemilu haruslah berpedoman pada RPJPN.

Pasal 13 ayat (1) UU tentang SPPN mengatur bahwa RPJPN ditetapkan dengan undang-undang. Hingga seluruh tahapan pemilihan calon Presiden tahun 2024 selesai dilaksanakan, RPJPN masih diatur dalam UU tentang RPJPN 2005-



2025. Undang-undang tersebut mengatur bahwa tahapan rencana pembangunan jangka panjang dibagi kedalam 4 tahapan rencana pembangunan jangka menengah nasional, yakni RPJMN 2005-2009, RPJMN 2010-2014, RPJMN 2015-2019, dan RPJMN 2020-2024. Penetapan pentahapan tersebut sejalan dengan periode pemerintahan hasil pemilu yang berjalan di Indonesia. Belum adanya undang-undang yang mengatur mengenai RPJPN 2025-2045 ketika proses pemilihan calon Presiden tahun 2024 telah selesai diselenggarakan menunjukkan bahwa adanya ketidakharmonisan pengaturan antara UU tentang SPPN yang mengatur RPJMN harus berpedoman pada RPJPN dengan UU tentang Pemilu sebagai landasan hukum penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

Penyelenggaraan Pemilu untuk pemilihan calon Presiden dan calon Wakil Presiden pada tahun 2019 dan 2024 dilaksanakan berdasarkan UU tentang Pemilu. Pasal 169 huruf t UU tentang Pemilu mengatur salah satu persyaratan menjadi calon Presiden dan calon wakil presiden adalah memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia. Visi, misi dan program calon tersebut merupakan materi kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 274 ayat (1) UU tentang Pemilu yang berbunyi:

(1) Materi kampanye meliputi:

- a. visi, misi, dan program Pasangan Calon untuk Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- b. visi, misi, dan program partai politik untuk partai politik Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota; dan
- c. visi, misi, dan program yang bersangkutan untuk kampanye Perseorangan yang dilaksanakan oleh calon anggota DPD.

Apabila merujuk Pasal 4 ayat (1) UU tentang SPPN, penyusunan visi, misi dan program calon yang nantinya menjadi RPJMN calon terpilih secara implisit haruslah berpedoman pada RPJPN. Namun dalam Pasal 169 UU tentang Pemilu tidak ditemukan ada norma pengaturan yang mewajibkan penyusunan visi, misi dan program calon Presiden

dan Wakil Presiden berpedoman pada RPJPN, termasuk di dalam penjelasan Pasal 169.

Dalam penjelasan Pasal 274 ayat (1) huruf c memang ada pengaturan yang berbunyi:

Visi dan misi Pasangan Calon harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan harus dapat dijabarkan dalam program kerja pemerintah apabila Pasangan Calon tersebut terpilih. Hal ini agar tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan rencana kerja tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pengaturan dalam Penjelasan Pasal 274 ayat (1) huruf c di atas memang terlihat ada norma hukum yang mencoba memastikan kesinambungan perencanaan pembangunan nasional dengan adanya pengaturan visi dan misi calon harus mengacu pada RPPJN 2005-2025 agar nantinya tercermin dalam RPJMN dan RKP pemerintahan calon terpilih. Namun Pasal 274 ayat (1) huruf c dalam batang tubuh UU tentang Pemilu mengatur materi kampanye calon anggota DPD yang berisi visi, misi, dan program calon anggota DPD. Sedangkan yang mengatur materi kampanye calon Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 274 ayat (1) huruf a. Dengan demikian, penjelasan Pasal 274 ayat (1) huruf c tersebut seharusnya lebih tepat ditempatkan dalam penjelasan Pasal 274 ayat (1) atau penjelasan Pasal 169 huruf t. Kesalahan penempatan penjelasan tersebut menimbulkan tidak adanya norma hukum mengatur kewajiban adanya harmonisasi visi, misi dan program calon Presiden dan calon Wakil Presiden berdasarkan UU tentang Pemilu dengan kesinambungan perencanaan pembangunan berdasarkan UU tentang SPPN dan UU tentang RPJPN 2005-2025.

Meskipun terdapat kesalahan penempatan penjelasan dalam UU tentang Pemilu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) tetap berupaya memastikan adanya kesinambungan perencanaan pembangunan dalam proses Pemilu pada tahun



2019. Pasal 8 ayat (1) huruf e Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (PKPU No.22 Tahun 2018) mengatur bahwa salah satu dokumen persyaratan pasangan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden adalah menyampaikan surat pernyataan yang berisi visi, misi, dan program bakal pasangan calon sesuai dengan RPJPN. Dengan demikian, bakal calon yang dinyatakan memenuhi syarat pada Pemilu 2019 sudah pasti secara administratif telah memenuhi pengaturan Pasal 8 ayat (1) tersebut. Namun masalah yang timbul yaitu pengaturan Pasal 8 ayat (1) tersebut sebenarnya tidak memiliki dasar hukum aturan perundang-undangan di atasnya, sehingga seharusnya tidak memiliki kekuatan hukum untuk wajib dipenuhi oleh bakal calon pada saat ini.

Pada Pemilu 2024, KPU juga tetap berupaya memastikan adanya kesinambungan perencanaan pembangunan dalam proses Pemilu dengan memastikan visi, misi dan program calon berpedoman pada RPJPN. Pasal 10 ayat (1) huruf b Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2023 Tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (PKPU No.19 Tahun 2023) mengatur bahwa salah satu dokumen persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon yaitu surat pernyataan yang menyatakan visi, misi, dan program bakal pasangan calon merupakan penjabaran RPJPN. Adanya pengaturan tersebut menunjukkan bakal calon yang telah dinyatakan memenuhi syarat menjadi calon pada Pemilu 2024 lalu sudah pasti secara administratif telah memenuhi persyaratan, serta visi, misi dan program bakal calon dianggap sudah merupakan penjabaran RPJPN. Sama halnya dengan pengaturan pada Pemilu 2019, pengaturan Pasal 10 ayat (1) huruf b sebagai peraturan pelaksana UU tentang Pemilu sebenarnya tidak wajib dipenuhi oleh bakal karena pengaturan tersebut tidak memiliki landasan hukum dalam UU tentang Pemilu. Artinya, pengaturan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b dapat dikategorikan cacat hukum. Secara substansi, keputusan KPU dalam penetapan calon pada Pemilu 2024 lalu yang salah satunya berdasarkan surat pernyataan yang menyatakan visi, misi dan program bakal calon

dianggap sudah merupakan penjabaran RPJPN juga secara substansial patut ragukan. Keraguan tersebut didasarkan dimensi waktu perencanaan pembangunan dalam UU tentang RPJPN 2005-2025. Apabila merujuk pada pentahapan perencanaan pembangunan jangka menengah, UU tentang RPJPN 2005-2025 sebagai landasan hukum RPJPN periode pertama paska terbitnya UU tentang SPPN telah berakhir pada RPJMN yang terakhir, yakni RPJMN 2020-2024. Dengan demikian, undang-undang pengganti UU tentang RPJPN 2005-2025 sudah seharusnya diterbitkan sebagai pedoman penyusunan visi, misi dan program calon Presiden pada Pemilu tahun 2024. Namun hingga Pemilu selesai dilaksanakan belum ada undang-undang terkait RPJPN 2025-2045 yang diterbitkan sebagai pengganti UU tentang RPJPN 2005-2025. Padahal seharusnya rujukan dari surat pernyataan yang menyatakan visi, misi dan program bakal calon merupakan penjabaran RPJPN pada Pemilu 2024 adalah undang-undang yang mengatur RPJPN 2025-2045, bukan UU tentang RPJPN 2005-2025. Berdasarkan hal tersebut, substansi visi, misi dan program yang dinyatakan dalam surat pernyataan bakal calon pada Pemilu 2024 diragukan sudah merupakan penjabaran RPJPN, karena rujukannya belum diterbitkan dalam undang-undang pengganti UU tentang RPJPN 2005-2025.

Problematisa hukum yang dijelaskan di atas menunjukkan adanya ketidakharmonisan pengaturan antara UU tentang SPPN dengan UU tentang Pemilu dalam memastikan kesinambungan perencanaan pembangunan nasional. UU tentang SPPN mengamankan RPJMN Presiden terpilih berpedoman pada RPJPN. UU tentang Pemilu tidak terdapat norma yang mewajibkan calon Presiden berpedoman pada RPJPN dalam penyusunan visi, misi dan program.

Kekosongan norma hukum yang dapat memastikan adanya kesinambungan perencanaan pembangunan dikaitkan dengan proses pergantian kepemimpinan nasional berdasarkan UU tentang Pemilu dapat berpotensi menimbulkan tidak adanya kesinambungan pembangunan dalam dimensi jangka panjang.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Kesinambungan perencanaan pembangunan merupakan amanat dari UU tentang SPPN. Pasal 3 UU tentang SPPN mengatur bahwa rencana pembangunan nasional terdiri dari RPJPN, RPJMN dan RKP. Pasal 4 ayat (1) UU tentang SPPN mengatur bahwa RPJMN merupakan penjabaran penjabaran visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN. Pengaturan tersebut bertujuan untuk memastikan adanya kesinambungan perencanaan pembangunan nasional dalam jangka panjang meskipun terjadi pergantian periode pemerintahan melalui Pemilu. Pengaturan Pasal 4 ayat (1) tersebut secara implisit sebenarnya juga dapat dimaknai bahwa visi, misi dan program yang disusun oleh calon Presiden pada setiap Pemilu seharusnya berpedoman pada RPJPN. Hal tersebut seharusnya diatur secara eksplisit di dalam UU tentang Pemilu agar memastikan adanya harmonisasi pengaturan dalam UU tentang SPPN dengan UU tentang Pemilu guna memastikan kesinambungan perencanaan pembangunan nasional. Namun tidak terdapat adanya pengaturan secara eksplisit dalam UU tentang Pemilu mengenai kewajiban calon Presiden berpedoman pada RPJPN dalam penyusunan visi, misi dan programnya.

Meskipun dalam tataran norma dalam UU tentang Pemilu tidak terdapat keharmonisan, namun terdapat harmonisasi dalam tataran implementasi pada saat penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Pemilu 2024. Hal tersebut terlihat dari adanya dan dijalankannya secara administratif PKPU No.22 Tahun 2018 dan PKPU No.19 Tahun 2023 yang mengatur bahwa penyusunan visi, misi dan program calon berpedoman pada RPJPN. Namun norma pengaturan dalam PKPU No.22 Tahun 2018 dan PKPU No.19 Tahun 2023 tersebut cacat hukum dan tidak memiliki dasar hukum yang kuat karena tidak adanya norma pengaturan dalam UU tentang Pemilu.

#### B. Saran

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian di atas, perlu adanya pengaturan secara eksplisit di

dalam UU tentang Pemilu mengenai kewajiban calon Presiden berpedoman pada RPJPN dalam penyusunan visi, misi dan program. Perubahan UU tentang Pemilu perlu dilakukan guna memastikan adanya norma pengaturan tersebut. Perubahan tersebut dengan melakukan perubahan pada penjelasan Pasal 169 huruf t atau penjelasan Pasal 274 ayat (1) huruf a dengan rumusan sebagai berikut: "Visi dan misi Pasangan Calon harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan harus dapat dijabarkan dalam program kerja pemerintah apabila Pasangan Calon tersebut terpilih. Hal ini agar tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan rencana kerja tahunan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional". Perubahan UU tentang Pemilu tersebut juga sekaligus mencabut/menghapus penjelasan Pasal 274 ayat (1) huruf c yang penempatannya kurang tepat penempatannya.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
- 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.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2023 Tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

## Buku

Afandi, Syed Agung., Afandi, Muslim., dan Erdayani, Rizki. *Pengantar Teori Pembangunan*. Sleman: Bintang Semesta Media Yogyakarta, 2022.

Armia, Muhammad Siddiq. *Penentuan Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum*. Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia, 2022.

Nainggolan Lora Ekana., et.al. *Perencanaan Pembangunan*. Medan: Yayasan Kita Menulis, 2023.

Patarai, Muhammad Idris. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Makassar: De La Macca, 2016.

Soegiyono. *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam buku Kajian kebijakan Hukum Kedirgantaraan*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015.

## Jurnal

Amrin., Mahmud, Muhmudah Kamal., dan Nurfurkon, Ardika. *Implementasi Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembangunan Daerah Oleh Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah Di Kabupate Sumedang*. Jurnal Pembangunan Pemberdayaan Pemerintahan, Vol. 8 No. 1, 2023.

Antari, Putu Eva Ditayani. *Interpretasi Demokrasi Dalam Sistem Mekanis Terbuka Pemilihan Umum di Indonesia*. Jurnal Panorama Hukum, Vol.3 No.1, 2018.

Bimo Tresnadipangga., Fokky Fuad., dan Suartini. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Bantuan Sosial di Republik*

*Indonesia*. Binamulia Hukum, Vol.12 No.1, 2023.

Fazhurrahman. *Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Pemanfaatan Dana Kelurahan di Kota Bima*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol.8 No.3, 2022.

Hariyadi, Ade Reza. *Dinamika Kebijakan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia*. Jurnal Desentralisasi Dan Kebijakan Publik, Vol.02 No.02, 2021.

Hasan, Suriyati. *Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian terhadap Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*. Meraja Journal, Vol.1 No.3, 2018.

Indarti, Sri Henny. *Pembangunan Indonesia Dalam Pandangan Amartya Sen*. The Indonesian Journal of Public Administration, Vol.3 No.1, 2017.

Lestari, Nelly., Pasha, Putri Aisha., Oktapianti, Merisa., Oktariani, Nnanda., Noviarita, Heni. *Teori Pembangunan Ekonomi*. Jurnal Manajemen Bisnis Islam, Vol.2 No.2, 2021.

Marini, Tety. *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pertumbuhan Ekonomi Dan Tingkat Kemiskinan Di Kabupaten Berau*. Jurnal Ekonomi Keuangan, dan Manajemen, Vol.12 No.1, 2016.

Setianingsih, Budhi., Setyowati, Endah., dan Siswidiyanto. *Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda): (Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang)*. Jurnal Administrasi Publik, Vol.3 No.11, 2015.

Subiyanto, Achmad Edi. *Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Vol.17 No.2, 2020.

Subkhan, Imam. *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Aspirasi, Vol.5 No.2, 2014.

Triana, Yagus., Khairina, Etika., dan Fadhlurrohman, Mochammad Iqbal. *Kajian Prinsip Demokrasi*

*Dalam Pemilihan Umum di Indonesia.* Jurnal Transformative, Vol.9 No.1, 2023.

Wibowo, Arif Prasetyo., Wardhana, Eka Wisnu., dan Nurgiansah, Heru. *Pemilihan Umum di Indonesia dalam Perspektif Pancasila.* Jurnal Kewarganegaraan, Vol.6 No.2, 2022.

### **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Hudi, Moh. *Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).* Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2018.

**PENGATURAN KEWENANGAN MEMBENTUK KETETAPAN MAJELIS  
PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) SEBELUM DAN SESUDAH  
REFORMASI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

(REGULATION OF THE AUTHORITY TO MAKE MPR DECREES BEFORE  
AND AFTER REFORMS IN THE 1945 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF  
INDONESIA)

Mardisontori

Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya  
Pusat Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum,  
dan Hak Asasi Manusia  
Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korespondensi: mardisontorirajulan@gmail.com

**Abstrak**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan Ketetapan MPR (TAP MPR) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dasar hukum TAP MPR sebelum amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, ditemukan melalui penafsiran sejumlah pasal yang ada dalam UUD 1945. Pasca amandemen terhadap UUD 1945, selain mengubah kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, juga mengubah tugas dan wewenang MPR. MPR tidak lagi mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur keluar. Akan tetapi berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di dalamnya menentukan jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan dan menempatkan TAP MPR dalam tata urutannya. Dengan demikian TAP MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditempatkan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana pengaturan kewenangan membentuk TAP MPR sebelum dan pasca amandemen UUD 1945 dan dikaitkan dengan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Adapun Tujuan penulisan untuk mengetahui bagaimana pengaturan kewenangan membentuk TAP MPR sebelum dan pasca amandemen UUD 1945 dan dikaitkan dengan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 tersebut. Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Dengan masih berlakunya sejumlah TAP MPR sebelum maupun pasca reformasi didasari atas praktik ketatanegaraan juga berdasarkan pengaturan dalam UUD 1945 maupun dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Kata kunci: TAP MPR, Undang-Undang Dasar

**Abstract**

*The People's Consultative Assembly (MPR) is a high state institution in the Indonesian constitutional system and MPR Decrees are one type of applicable legislation. The legal basis for MPR decisions before the amendment to the 1945 Constitution can be found through the interpretation of a number of articles in the 1945 Constitution. After the amendment to the 1945 Constitution, apart from changing the position of the MPR as the highest state institution, it also changed the duties and authority of the MPR. The MPR no longer issues MPR Decrees. However, based on Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislative Regulations, it places MPR Decrees in the sequence of statutory regulations. Thus, the MPR Decree is part of the types and hierarchy of statutory regulations placed under the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This article raises the issue of how the authority to make MPR Decrees is regulated before and after the amendments to the 1945 Constitution and is linked to TAP MPR*



*RI Number I/MPR/2003 concerning Review of the Material and Legal Status of TAP MPRS and TAP MPR RI from 1960 to 2002. The purpose of this writing is to find out how the authority to make MPR Decrees is regulated before and after the amendment to the 1945 Constitution and is linked to TAP MPR RI Number I/MPR/2003. This writing uses a normative juridical method with a statutory regulatory approach. With a number of MPR Decrees still in effect before and after the reform, they are based on constitutional practices as well as the provisions in the 1945 Constitution and related laws and regulations.*

*Keywords: MPR Decree, Constitution*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang disingkat TAP MPR, merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah berlaku di negara Indonesia. Dasar hukum TAP MPR sebelum amandemen UUD 1945, ditemukan melalui penafsiran sejumlah pasal yang ada dalam UUD 1945 seperti Pasal 3 yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara.”<sup>1</sup>

Keberadaan dan penggunaan TAP MPR sebelum reformasi atau sebelum amandemen UUD 1945 telah diterima dan kenyataannya dapat bermanfaat dalam penyelenggaraan negara. Berdasarkan kebiasaan tersebut maka keberadaan TAP MPR diterima sebagai peraturan perundang-undangan dan dijadikan sebagai sumber hukum.<sup>2</sup>

Pasca amandemen terhadap UUD 1945, selain mengubah kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, juga mengubah tugas dan wewenang MPR, yaitu MPR tidak lagi mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur keluar, seperti yang diatur pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum

DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan menentukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan dan TAP MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam perkembangan selanjutnya pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) di dalamnya menentukan jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan, menempatkan TAP MPR/S dalam tata urutannya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menegaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- 1) UUD NRI Tahun 1945;
- 2) TAP MPR;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya. Artinya ketentuan ini menetapkan keberadaan TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan yang kekuatan hukumnya lebih kuat dari Undang-Undang. Dengan demikian berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa TAP MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditempatkan di bawah UUD NRI Tahun 1945. Ini berarti TAP MPR tidak lagi hanya bersifat *beschikking* tetapi juga bersifat *regeling*. Suatu

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen).

<sup>2</sup> Maria Farida Indriati S, Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan), Yogyakarta: Kanisius, 2011, hal. 73.

keputusan (*beschikking*) bersifat sekali-selesai (*enmahlig*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*).<sup>3</sup>

Perbedaan *beschikking* dan *regeling* yakni bahwa keputusan (*beschikking*) dalam konteks hukum Indonesia merujuk pada keputusan administratif yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang mempunyai ciri-ciri:

1. Ditujukan kepada individu (individu tertentu).
2. Bersifat final dan konkrit, nyata.
3. Bersumber dari kekuasaan eksekutif (*executive power*).
4. Berlaku sekali selesai (*einmahlig*).
5. Kadangkala formatnya tidak baku.
6. Pengujian melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Adapun *regeling* mempunyai ciri-ciri antara lain:

1. Bersifat mengatur dan mengikat secara umum (*algemeen bindende*).
2. Bersifat abstrak-umum (tidak ditujukan kepada individu tertentu).
3. Bersumber dari kekuasaan legislatif (*legislative power*).
4. Berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).
5. Mempunyai bentuk/format tertentu (baku).
6. Pengujiannya untuk peraturan dibawah undang-undang (*Judicial Review*) ke Mahkamah Agung.<sup>4</sup>

Dalam kenyataannya masih terdapat sejumlah TAP MPR/S yang dinyatakan masih berlaku dan dijadikan sebagai sumber hukum. Dengan demikian masih berlakunya sejumlah Ketetapan MPR/S tersebut didasari atas praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Selain itu alasan TAP MPR/S tetap diberlakukan dimaksudkan untuk menghindari kekosongan hukum.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka rumusan masalah yang akan dikaji adalah:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan membentuk dan daya laku TAP MPR sebelum amandemen UUD 1945?
2. Bagaimana pengaturan dan status TAP MPR setelah reformasi khususnya terkait

dengan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002?

## C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penulisan ini adalah untuk:

1. Mengetahui pengaturan kewenangan membuat TAP MPR sebelum amandemen UUD 1945/sebelum reformasi.
2. Mengetahui pengaturan dan status TAP MPR setelah reformasi khususnya dalam TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

## D. Metode Penulisan

Jenis penulisan yang digunakan untuk menjawab kedua rumusan masalah di atas adalah metode penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan normatif yakni penelitian hukum dengan menggunakan sumber data primer, dan sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat para ahli.<sup>5</sup>

Penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang bersifat *using available data* atau penelitian pustaka.<sup>6</sup> Proses penulisan akan menelusuri data yang telah tersedia dalam bentuk ketentuan hukum yang sudah pernah ditulis dan masih berlaku, dan bentuk informasi yang terpublikasi lainnya seperti laporan penelitian, jurnal, majalah, koran, kamus, dan lain-lain. Data yang telah tersedia itu disebut juga dengan data sekunder, misalnya peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014, hal. 47.

<sup>6</sup> Luhut MP. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Adhoc: Suatu Studi Teoritis Tentang Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jakarta: Program Pascasarjana-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009, hal 62.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (selanjutnya disebut Soerjono Soekanto I), Jakarta: UI Press, 1986, hal 52.

<sup>3</sup> Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2011, hal. 78.

<sup>4</sup> Ibid.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsep

#### 1. Teori Hierarki Norma Hukum

Teori hierarki norma hukum (*Stufenbeuthetheorie*) yang dikenalkan Kelsen menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar sebagai norma tertinggi itu dibentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi sumber bagi norma bagi norma-norma yang lebih rendah, oleh karena itu norma dasar itu disebut *presupposed* atau ditetapkan terlebih dahulu.<sup>8</sup>

Dengan posisi norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya yang menjadi dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.<sup>9</sup>

Teori hierarki norma hukum juga dikemukakan oleh Hans Nawiasky yang disebut dengan *Theorie von stufenbau der rechtsordnung*. Menurut teori ini, susunan kelompok norma hukum yang berhierarki tersebut adalah:<sup>10</sup>

- a. norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*);
- b. aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);

8 Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2011, hal. 41.

9 *Ibid.*, hal.42.

10 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hal. 287.

- c. undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur hierarki tata hukum di Indonesia. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah *Staatsfundamentalnorn* (Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945), *Staatsgrundgesetz* (Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan konvensi ketatanegaraan), *Formell gesetz* (Undang-Undang), dan *Verordnung en Autonome Satzung* (secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota).<sup>11</sup>

#### 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Perubahan UUD 1945 mereposisi kedudukan MPR dan tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menghapuskan kewenangan MPR dalam mengeluarkan TAP MPR,<sup>12</sup> karena sebelumnya pun memang kewenangan ini dikonstruksikan sebagai kewenangan yang melekat dan digunakan sebagai derivasi dari kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), namun selama proses pembahasan perubahan UUD 1945, para pengubah menunjukkan intensi bahwa MPR tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur sebagai konsekuensi dari perubahan kedudukan dan kewenangannya.<sup>13</sup>

TAP MPR merupakan putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR. Sebagai sumber hukum, Ketetapan MPR berisi hal-hal sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a) TAP MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-Undang.
- b) TAP MPR yang memuat garis-garis besar

11 *Ibid.*

12 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH.UII Press, 2003, hal. 218-219.

13 M. Adnan Yazar Zulfikar, *Diskursus Ketetapan MPR Untuk Pelantikan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Majelis, Edisi 06, Desember 2022, hal. 80.

14 Andang Furqon dan Neni Sri Imaniyati, *Pengantar Hukum Indonesia*, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, 2011, hal. 16.

dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.

TAP MPR adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar (dari Majelis) yaitu mengatur tentang garis-garis besar dalam bidang legislatif dan eksekutif. Istilah ketetapan dalam TAP MPR/Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPRS) sebenarnya tidak ada dalam UUD 1945. Istilah ini diambil oleh MPRS pada sidang pertama, dari bunyi Pasal 3 UUD 1945, dimana terdapat sumber hukum, bahwa MPR berwenang menetapkan UUD, GBHN, memilih Presiden dan Wapres.<sup>15</sup>

TAP MPR mempunyai arti bahwa suatu bentuk Keputusan yang dikeluarkan oleh MPR serta mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam MPR. Adapun TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003, adalah TAP MPR tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. TAP ini lahir berdasarkan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945.<sup>16</sup>

## B. Pembahasan/Analisis

### 1. Ketetapan MPR sebelum amandemen UUD 1945/sebelum reformasi

Dasar hukum mengenai TAP MPR/S dalam UUD 1945 memang tidak diatur secara jelas dan tegas seperti halnya undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan peraturan pemerintah.<sup>17</sup> Walaupun demikian, dasar hukumnya dapat ditemukan melalui penafsiran sejumlah pasal yang ada dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) antara lain:

Pasal 2 ayat (3): “Segala Putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak”.

Pasal 3: “MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”.

Pasal 6 ayat (2): “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR”.

Dari ketentuan tersebut jelas, bahwa negara Indonesia berdiri atas landasan kedaulatan

rakyat. Kedaulatan rakyat itu dilaksanakan hanya oleh satu lembaga negara, yaitu MPR. Pelaksanaan kedaulatan rakyat diwujudkan melalui tugas dan wewenang yang diberikan kepada Majelis. Dari bunyi Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan, “segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak”, karena putusan MPR merupakan putusan sebuah lembaga negara yang berkedudukan di atas Presiden, DPR, BPK dan MA, maka bentuk peraturan yang dipilih harus di atas undang-undang tetapi di bawah UUD.

Peraturan perundang-undangan hanya dapat dibentuk oleh lembaga yang memperoleh kewenangan perundang-undangan (*wetgevingsbevoegdheid*), yaitu kekuasaan untuk membentuk hukum (*rechtsvorming*). Berkaitan dengan hal itu tidak semua lembaga memilikinya. Suatu lembaga akan memiliki kewenangan baik secara atribusi maupun delegasi. MPR tidak memperoleh kewenangan baik secara atribusi maupun delegasi untuk membentuk produk hukum yang bernama Ketetapan MPR akan tetapi kewenangan membentuknya diperoleh berdasarkan kepada wewenang (tugas) yang dimilikinya melalui UUD 1945 sebagaimana tersebut di atas.

Suatu kewajaran bahwa suatu lembaga negara membuat aturan, terutama yang menjadi bidangnya dan terkait dengan masalah yang berada dalam yuridiksinya. Selain berbentuk UUD 1945 dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, UUD 1945 tidak memberi penjelasan lain tentang produk hukum MPR. Namun demikian, seperti telah dijelaskan di atas bahwa, kehadiran Ketetapan MPR dapat didasarkan pada dua hal, yakni: Pertama, ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945. Adanya ketentuan yang tersirat yang sekaligus mengandung kekuasaan tersirat (*implied power*) diakui oleh setiap sistem UUD. Kedua, dasar bentuk hukum TAP MPR adalah praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Praktik atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum tata negara yang terdapat pada setiap negara. Sistem ketatanegaraan Indonesia mengakui kehadiran praktik atau kebiasaan ketatanegaraan seperti disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945: “Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian

<sup>15</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2006, hal. 41.

<sup>16</sup> UUD NRI Tahun 1945.

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hal. 218-219.



dari hukumnya dasar negara itu, Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedangkan di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis”.

Dengan demikian kewenangan membuat TAP MPR yang dimiliki oleh MPR sebelum reformasi diakui keberadaannya berdasarkan penafsiran dari pasal-pasal UUD 1945. Selain itu diakui juga dalam praktiknya.

## 2. Pengaturan TAP MPR Setelah Reformasi Khususnya dalam Ketetapan MPR RI No I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002

Lahirnya TAP MPR RI No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 (TAP MPR Nomor I/MPR/2003) tidak terlepas dari Pasal I Aturan Tambahan Undang- UUD NRI Tahun 1945.<sup>18</sup> Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa “MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR Sementara dan TAP MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003”.<sup>19</sup> Peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR tersebut merupakan satu rangkaian kegiatan reformasi konstitusi yang integral, sebagai akibat dari perubahan UUD, khususnya mengenai perubahan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR.<sup>20</sup>

Sesuai dengan amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR diambil putusannya pada sidang MPR Tahun 2003, yang hasil putusannya selanjutnya dituangkan dalam TAP MPR

Nomor I/MPR/2003. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah dilakukan peninjauan materi dan status hukum terhadap 139 (seratus tiga puluh sembilan) TAP MPRS dan TAP MPR yang hasilnya dikelompokkan ke dalam 6 (enam) kelompok sebagai berikut:

1. TAP MPRS dan TAP MPR RI yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, (terdiri dari 1 TAP MPRS dan 7 TAP MPR);
2. TAP MPRS dan TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing (terdiri dari 1 TAP MPRS dan 2 TAP MPR);
3. TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum (pemilu) tahun 2004 (terdiri dari 8 TAP MPR) ;
4. TAP MPRS dan TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang (terdiri dari 1 TAP MPRS dan 10 TAP MPR);
5. TAP MPR RI tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilu tahun 2004 (terdiri dari 5 TAP MPR); dan
6. TAP MPRS dan TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (terdiri dari 41 TAP MPRS dan 63 TAP MPR).

Berdasarkan keenam pengelompokkan hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR di atas, yang dinyatakan masih berlaku pada saat ini adalah TAP MPRS dan TAP MPR pada pengelompokkan kedua dan keempat.<sup>21</sup>

Pengelompokkan kedua diatur dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 yang menyatakan bahwa:

“TAP MPRS dan TAP MPR RI sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut:

21 Lihat penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>18</sup> Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2011, hal. 79.

<sup>19</sup> UUD NRI Tahun 1945.

<sup>20</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Tata Urutan Perundang-Undangan dan Problem Peraturan Daerah* di sampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, Jum'at 22 Oktober 2000.



1. TAP MPRS Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam TAP MPRS Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
  2. TAP MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah wajib mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.
  3. TAP MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 TAP MPR RI Nomor V/MPR/1999.”
- Adapun pengelompokkan keempat, diatur dalam Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 yang menyatakan bahwa:
- “TAP MPRS dan TAP MPR RI sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.
1. TAP MPRS Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
  2. TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam TAP tersebut.
  3. TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945.
  4. TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
  5. TAP MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
  6. TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
  7. TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari TAP tersebut yang disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945.
  8. TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
  9. TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
  10. TAP MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi. Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
  11. TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam TAP tersebut.

Apabila dianalisis lebih jauh, sesungguhnya hanya TAP MPRS maupun TAP MPR pada pengelompokkan kedua saja yang masih berlaku, sedangkan pada pengelompokan keempat, beberapa di antaranya justru tidak berlaku lagi. Hal ini karena telah selesai dilaksanakan atau telah dilakukan tindakan hukum seperti pembentukan undang-undang tertentu. TAP MPRS maupun TAP MPR tersebut sebagai berikut:

1. TAP MPR RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan

TAP MPRS ini sesungguhnya tidak lagi berlaku setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan. Sebagaimana dimuat dalam bagian penjelasan umum Undang-Undang tersebut, pembentukan Undang-Undang tersebut dimaksudkan sebagai unifikasi dan kodifikasi peraturan perundang-undangan yang saat ini terdiri atas: 17 (tujuh belas) Undang-Undang dan 1 (satu) TAP MPRS No. XXIX/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.<sup>22</sup>

2. TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945.

TAP MPR ini hakikatnya tidak lagi berlaku mengingat telah dibentuknya sejumlah Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah, antara lain

---

<sup>22</sup> Lebih lanjut, lihat Paragraf Kelima Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>23</sup>. Dalam bagian dasar hukum (ketentuan mengingat) Undang-Undang tersebut, dicantumkan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 untuk menegaskan bahwa pembentukan Undang-Undang tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 dan amanat TAP MPR ini.

3. TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

TAP MPR ini sejatinya tidak lagi berlaku setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meskipun Undang-Undang ini juga telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam kedua Undang-Undang tersebut, telah diatur mengenai sumber hukum serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai pengganti pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam TAP MPR ini.

4. TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait

TAP MPR ini tidak lagi berlaku setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU tentang Polri) dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU tentang TNI).

---

<sup>23</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam bagian dasar hukum (ketentuan mengingat) kedua Undang-Undang tersebut, dicantumkan TAP MPR ini. Hal tersebut menegaskan bahwa pembentukan kedua Undang-Undang tersebut didasarkan kepada dan wujud implementasi dari TAP MPR ini.

5. TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya Undang-Undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari TAP tersebut yang disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945

Pasal 5 ayat (4) TAP MPR ini menegaskan bahwa “Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui MPR paling lama sampai dengan tahun 2009.” Sedangkan Pasal 10 ayat (2) TAP MPR ini menegaskan bahwa “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui MPR paling lama sampai dengan tahun 2009.”

Penyempurnaan terkait kedua pasal di atas sebenarnya telah diatur dalam UU tentang TNI, UU tentang Polri, bahkan juga diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu). Pasal 39 UU tentang TNI melarang setiap prajurit untuk terlibat dalam: 1. Kegiatan menjadi anggota partai politik; 2. kegiatan politik praktis; 3. kegiatan bisnis; dan 4. kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilu dan jabatan politis lainnya.

Selanjutnya Pasal 28 UU tentang Polri

menegaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih serta keharusan bagi anggota Polri untuk mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian apabila menduduki jabatan di luar kepolisian. Lebih jauh Pasal 200 UU tentang Pemilu juga menegaskan bahwa “Dalam pemilu, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya untuk memilih”. Dengan demikian terkait ketentuan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) TAP MPR ini telah ditindaklanjuti dalam Undang-Undang terkait sehingga tidak lagi relevan

Adapun terkait pengaturan jangka waktu keterlibatan TNI dan Polri dalam menentukan arah kebijakan nasional melalui MPR sampai pada tahun 2009 juga sudah tidak lagi relevan karena telah lewat jangka waktunya, apalagi Fraksi TNI-Polri sejak tahun 2004 sudah tidak ada lagi di MPR. Hal ini sebagai konsekuensi dari perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa “MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

6. TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

TAP MPR ini menguraikan bahwa Visi Indonesia Masa Depan terdiri dari tiga visi, yaitu:

- 1) Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
- 2) Visi Antara, yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020; dan
- 3) Visi Lima Tahunan, sebagaimana termaktub dalam GBHN.

Dalam konteks saat ini, ketiga visi tersebut sebenarnya sudah tergantikan pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN). Maksud dan tujuan TAP MPR ini sebenarnya hampir sama dengan maksud dan tujuan pembentukan UU tentang SPPN, bahkan UU tentang SPPN jauh lebih kompleks.

Pembentukan TAP MPR ini dimaksudkan untuk menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan negara antara visi lima tahunan, visi Indonesia sampai tahun 2020 dengan cita-cita luhur bangsa yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan tujuan disusunnya SPPN antara lain:

- a. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Uraian rencana pembangunan dalam UU tentang SPPN juga lebih komprehensif dibandingkan dengan TAP MPR ini. Dalam UU tentang SPPN, perencanaan pembangunan nasional dibagi menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk periode 20 (dua puluh) tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk periode 5 (lima) tahun, dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional (RKP) untuk periode 1 (satu) tahun. Alasan lain TAP MPR ini tidak lagi relevan ialah visi lima tahunan yang diatur dalam TAP MPR ini ditetapkan dalam GBHN. Padahal saat ini tidak ada lagi penetapan GBHN karena kewenangan MPR untuk menetapkan telah dihapus dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tahun 1998 - 2002.

Berdasarkan uraian di atas bahwa pengaturan mengenai TAP MPR tetap menjadi hal yang perlu diperhatikan. Hal ini karena masih terdapat

TAP MPRS maupun TAP MPR yang materi muatannya masih berlaku. Untuk itu, penting tetap menempatkan sebagai salah satu jenis dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Setidaknya masih terdapat 1 (satu) TAP MPRS dan 7 TAP MPR yang masih berlaku, yakni:

- 1) TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme;
- 2) TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
- 3) TAP MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur;
- 4) TAP MPR Nomor IX/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- 5) TAP MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
- 6) TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- 7) TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; dan
- 8) TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dalam pendapat yang lebih maju diharapkan bahwa penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dihapus, dengan demikian pembentukan TAP MPR menjadi kewenangan MPR seutuhnya termasuk TAP MPR yang bersifat pengaturan (*regeling*) seperti yang berlaku sebelum reformasi/ sebelum amandemen UUD 1945, tanpa harus dibatasi seperti yang tercatat dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut.



### III. Penutup

#### A. Kesimpulan

1. Pengaturan TAP MPR sebelum reformasi diakui keberadaannya berdasarkan konstitusi dan juga dalam praktiknya. Akan tetapi, pada masa awal reformasi, TAP MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun pada tahun 2011, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, TAP MPR kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD NRI Tahun 1945. Kembali berlakunya TAP MPR pun tidak serta-merta mengembalikan posisi MPR seperti kondisi sebelum reformasi, dikarenakan pada era reformasi pembentukan TAP MPR baru tidak akan seperti masa sebelum amandemen UUD 1945, mengingat peran pembuatan Undang-Undang (legislatif) pada era reformasi diserahkan sepenuhnya kepada Presiden dan DPR. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. Adapun MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, kini berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya. Posisi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara maka peraturan perundang-undangan di dalam tata hukum di negara Indonesia tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai peraturan (*regeling*). Pada saat ini, dimungkinkan adanya TAP MPR, tetapi bukan sebagai pengaturan (*regeling*), melainkan hanya sebagai penetapan (*beschikking*), seperti Ketetapan tentang Penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden jika Presiden berhalangan tetap, *Regeling* (pengaturan) bersifat umum-abstrak, sedangkan *beschikking* bersifat konkret-individual.
2. Setelah reformasi pembentukan TAP MPR mendasarkan kepada TAP Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. TAP ini mengelompokkan 139 TAP MPRS dan TAP MPR yang sudah ada ke dalam enam kelompok status baru. Pengelompokan tersebut yaitu:
  - (1) Yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebanyak 8 TAP;

- (2) Yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu sebanyak 3 TAP;
- (3) Yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu sebanyak 8 TAP;
- (4) Yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU sebanyak 11 TAP;
- (5) Yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib baru oleh MPR hasil pemilu 2004 sebanyak 5 TAP; dan
- (6) Yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmahlig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 TAP.

Disamping TAP Nomor I/MPR/2003, pengaturan mengenai TAP MPR secara regulasi diakui dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Akan tetapi kewenangan itu dibatasi oleh 'penjelasan Pasal 7 ayat (1)' yang menyebabkan kewenangan pembuatan TAP MPR menjadi terbatas. Solusinya, keterbatasan itu dapat diantisipasi ketika DPR dan Pemerintah dapat mengubah dengan menghapus penjelasan Pasal 7 ayat (1) tersebut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, atau melalui Putusan MK yang mempunyai kewenangan untuk menyatakan bahwa penjelasan tersebut tidak sesuai dengan amanat yang dimaksudkan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, MPR akan kembali memperoleh kewenangan untuk membuat TAP MPR termasuk yang sifatnya mengatur (*regeling*), dalam upaya menjalankan fungsinya dan sistem ketatanegaraan.

#### B. Saran

1. Diharapkan ke depan tidak ada pembatasan TAP MPR sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Saat ini penjelasan tersebut dalam uji materi di Mahkamah Konstitusi *judicial review* dalam Perkara No 66/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Mahkamah Konstitusi RI, <https://tracking.mkri.id/index.php?page=web.TrackPerkara&id=66/PUU-XXI/2023> diakses



2. Selain itu diharapkan TAP MPR menjadi hierarki utuh dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dan tentunya akan bermanfaat bagi penataan regulasi serta sistem ketatanegaraan Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Amandemen).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah Amandemen).
- Ketetapan MPR RI No I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum TAP MPRS dan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### Buku

- Dwi Anggono, Bayu. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- Furqon, Andang dan Neni Sri Imaniyati, *Pengantar Hukum Indonesia*. Bandung: Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, 2011.

- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Indo-Hill-Co, 1986.
- MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.
- MPR, *Materi Sosialisasi Putusan MPR RI*. Jakarta: Setjen MPR RI, Cet. Kedua, Maret 2006.
- Nazriah, Riri. *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII PRESS, Oktober 2007.
- Pangaribuan, Luhut MP. *Lay Judges dan Hakim Adhoc: Suatu Studi Teoritis Tentang Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Jakarta: Program Pascasarjana-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Sadiawati, Dian. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*. Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2015.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soeprapto, Maria Farida Indarti. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kansius, Cet. Ketujuh, 2002.
- Soesatyo, Bambang. *Cegah Negara Tanpa Arah*. Jakarta: Setjen MPR RI, 2021.
- Soesatyo, Bambang. *Negara Butuh Haluan*. Jakarta: Setjen MPR RI, 2023.
- Suhariyono. *Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*. Modul Diklat Jabatan Fungsional Perancang Pertama, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, 2014.
- Syamsuddin, Azis. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Cet. Pertama, 2021.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2006.

## Jurnal

Zulfikar, M. Adnan Yazar. *Diskursus Ketetapan MPR Untuk Pelantikan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945*. Jurnal Majelis: Edisi 06, Desember 2022.

## Bahan yang Tidak Diterbitkan

Asshiddiqie, Jimly. *Tata Urutan Perundang-Undangan dan Problem Peraturan Daerah* disampaikan dalam rangka lokakarya anggota DPRD se Indonesia, diselenggarakan di Jakarta: Jum'at 22 Oktober 2000.

Attamimi, Hamid A. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*. Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

## Laman

Mahkamah Konstitusi RI, <https://tracking.mkri.id/index.php?page=web.TrackPerkara&id=66/PUU-XXI/2023> diakses 12 Januari 2024.

Satu Hukum, *Perbedaan Wewenang MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen Perbedaan Wewenang MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen*, <https://www.satuhukum.com/2020/05/mpr-sebelum-sesudah-amandemen.html>, diakses 12 Januari 2024.



# TINJAUAN YURIDIS IMPLEMENTASI DANA ABADI DI BIDANG PENDIDIKAN OLEH LEMBAGA PENGELOLA DANA PENDIDIKAN

## (JURIDICAL REVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF EDUCATION ENDOWMENT FUND BY THE INDONESIA ENDOWMENT FUND FOR EDUCATION AGENCY)

Savitri Wulandari dan Iranisa

Analisis APBN

Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

savitrianalisisapbn@gmail.com/iraanisaa@gmail.com

### Abstrak

Kehadiran Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) diharapkan dapat mendukung upaya pengembangan pendidikan dalam rangka meningkatkan kualitas daya saing sumber daya manusia (SDM) melalui pengelolaan Dana Abadi di Bidang Pendidikan. Meskipun telah mengelola Dana Abadi di Bidang Pendidikan sejak tahun 2011, namun capaian *Human Development Index* (HDI) dan Angka Partisipasi Kasar Perguruan Tinggi masih rendah. Oleh karena itu, penulis bertujuan menganalisis implementasi Dana Abadi Di Bidang Pendidikan oleh LPDP. Metode penulisan ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, pengelolaan Dana Abadi Bidang Pendidikan dilakukan menggunakan mekanisme dana bergulir dan dana cadangan pendidikan. Kedua, LPDP mengembangkan Dana Abadi Bidang Pendidikan dengan melaksanakan investasi dalam berbagai instrumen investasi. Ketiga, terdapat beberapa evaluasi yang perlu menjadi perhatian LPDP yaitu SDM masih rendah dan belum mencapai target RPJMN, tingginya tingkat kesenjangan antar daerah penerima bantuan beasiswa, pemberian beasiswa dan bantuan riset belum difokuskan pada penciptaan tenaga kerja, serta *monitoring* dan evaluasi beasiswa yang belum optimal. Karena itu, upaya yang perlu dilakukan antara lain beasiswa tingkat sarjana untuk anak masyarakat tidak mampu yang tercermin dari Program Keluarga Harapan (PKH), pemberian beasiswa diprioritaskan untuk sektor teknologi, digitalisasi, dan energi terbarukan, serta urgensinya regulasi yang dibuat tentang jenis, mekanisme, atau ukuran kontribusi yang diharapkan.

Kata kunci: LPDP, Dana Abadi Pendidikan, Pembangunan Sumber Daya Manusia

### Abstract

The presence of LPDP PMK Number 47 of 2020 is expected to support educational development efforts to improve the quality of human resource competitiveness through the management of education endowment fund. Although it has managed the education endowment fund since 2011, the achievements of the Human Development Index (HDI) and the participation rate of higher education are still low. Therefore, the author aims to analyze the implementation of the education endowment fund by LPDP. This writing method uses a normative legal research approach. The results showed that first, the management of the Education Sector Endowment Fund was carried out using a revolving fund mechanism and education reserve funds. Second, the LPDP develops the Education Sector Endowment Fund by investing in various investment instruments. Third, there are several evaluations that need to be considered by the LPDP, namely that human resources are still low and have not reached the RPJMN target, the high level of disparity between regions receiving scholarship assistance, the provision of scholarships and research assistance has not been focused on creating a workforce, and monitoring and evaluation of scholarships that are not optimal. Therefore, efforts that need to be made include undergraduate level scholarships for children of poor people reflected in the Family Hope Program (PKH), scholarships prioritized for the technology, digitalization, and renewable energy sectors, and the urgency of regulations made on the type, mechanism, or size of the expected contribution.

Keywords: LPDP, Endowment Fund, Human Resource Development

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 45) alenia keempat, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Salah satu upaya peningkatan SDM tersebut melalui pendidikan. Keseriusan negara dalam meningkatkan SDM juga dijamin dalam Pasal 31 ayat 4 UUD NRI 45 yang menegaskan bahwa Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurangkurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Anggaran pendidikan bersumber dari APBN selama periode 2010-2024 terus mengalami peningkatan, dari Rp90,8 triliun tahun 2020 menjadi Rp220,8 triliun tahun 2024. Karena itu, dana APBN tersebut digunakan Upaya pemerintah meningkatkan SDM yang berkualitas yaitu dengan meningkatkan tingkat jenjang pendidikan masyarakat.

Dukungan APBN untuk meningkatkan jenjang pendidikan masyarakat melalui Dana Abadi di Bidang Pendidikan. Dana Abadi di Bidang Pendidikan adalah dana yang bersifat abadi untuk menjamin keberlangsungan program pendidikan bagi generasi berikutnya yang tidak dapat digunakan untuk belanja. Dana Abadi di Bidang Pendidikan merupakan implementasi dari salah satu tujuan nasional negara Indonesia yang tercantum dalam alinea empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Pengaturan terkait Dana Abadi Pendidikan dimuat dalam Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2021 (Perpres No.111 Tahun 2021) Tentang Dana Abadi di Bidang Pendidikan.

Dana Abadi di Bidang Pendidikan pertama kali dialokasikan pada tahun 2010 yang pada saat itu dituangkan dalam nomenklatur Dana Pengembangan Pendidikan Nasional (DPPN). Hasil kelolaan dana abadi Pendidikan digunakan untuk menjamin keberlangsungan program pendidikan bagi generasi berikutnya. Perpres No.111 Tahun 2021 mengatur bahwa pengelolaan Dana Abadi di Bidang Pendidikan dikelola oleh

Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP).

Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) dibentuk pertama kali melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 252/PMK.01/2011 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (PMK No.252 Tahun 2011). Seiring dengan peningkatan pendidikan nasional, maka pada tahun 2016, PMK No.252 Tahun 2011 telah diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.01/2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (PMK NO.143 Tahun 2016). Kemudian pada tahun 2020 PMK tersebut juga diganti kembali dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 47/PMK.01/2020 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (PMK No.47 Tahun 2020).

Pembentukan LPDP merupakan upaya pengembangan pendidikan dalam rangka meningkatkan kualitas daya saing sumber daya manusia (SDM) serta mendorong peningkatan perekonomian Indonesia. Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) secara global tercermin dari *Human Development Index* (HDI) dengan nilai 0-1. HDI dibagi menjadi 4 tingkatan yaitu *very high* (0,8-1), *high* (0,7-0,79), *medium* (0,55-0,7), dan *low* (kurang dari 0,55). Berdasarkan peringkat tersebut, Indonesia telah mencapai peringkat *high*. Namun, capaian tersebut masih lebih rendah dibandingkan beberapa negara sekawasan seperti Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand, dan Vietnam yang telah mencapai peringkat *very high* (Gambar 1).

Gambar 1. Capaian HDI Kawasan Asia Tenggara 2022

Rank	Country	HDI Value
9	Singapore	0,949
55	Brunei Darussalam	0,823
63	Malaysia	0,807
66	Thailand	0,803
107	Vietnam	0,726
112	Indonesia	0,713
113	Philippines	0,710
139	Lao People's Democratic Republic	0,620
144	Myanmar	0,608
148	Cambodia	0,600
155	Timor-Leste	0,566

Sumber: Human Development Report, UNDP (2024) (diolah).



Rendahnya capaian HDI Indonesia salah satunya dipengaruhi oleh faktor akses pendidikan di Indonesia yang masih rendah, khususnya pendidikan tinggi. Akses pendidikan tersebut tercermin dari Angka Partisipasi Kasar (APK). APK merupakan suatu indikator yang menunjukkan seberapa besar kapasitas sistem pendidikan di suatu negara untuk menampung peserta didik dari kelompok usia tertentu, untuk itu peningkatan APK menjadi program prioritas dari pemerintah. APK Perguruan Tinggi (PT) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 ditargetkan sebesar 37,63 persen. Namun, capaian APK PT tahun per tahun 2023 baru mencapai 31,45 persen. Sedangkan APK pada jenjang lainnya sudah mencapai lebih dari 80 persen (Gambar 2).

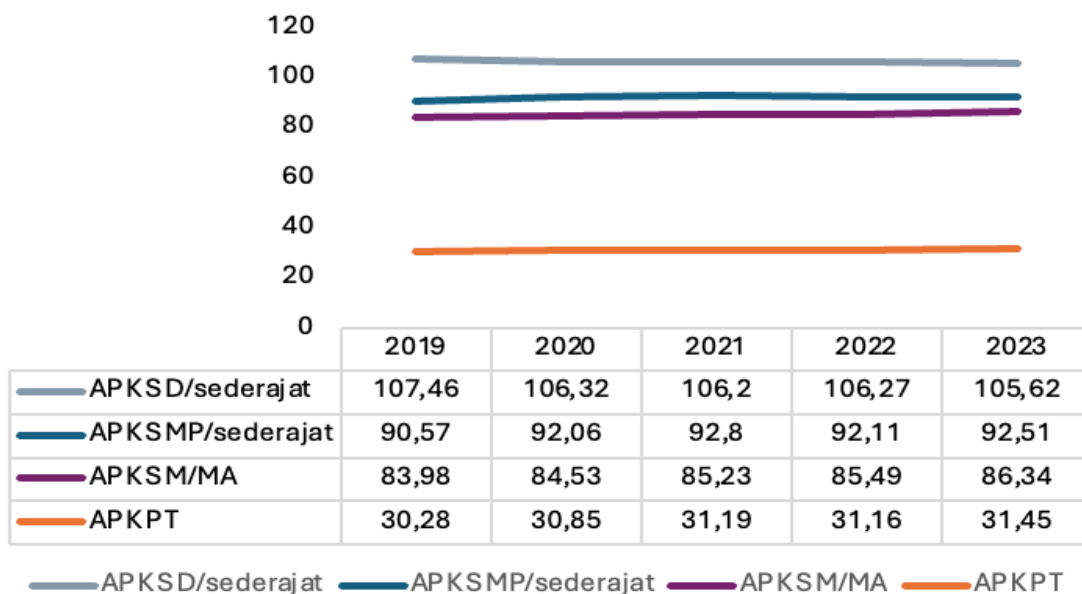
1. Bagaimana kaitan Dana Abadi di Bidang Pendidikan dengan LPDP?
2. Bagaimana pengelolaan dan perkembangan anggaran Dana Abadi di Bidang Pendidikan oleh LPDP?
3. Bagaimana evaluasi pengelolaan Dana Abadi di Bidang Pendidikan oleh LPDP?

### C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Kaitan Dana Abadi di Bidang Pendidikan dengan LPDP
2. Pengelolaan dan Perkembangan Anggaran Dana Abadi di Bidang Pendidikan oleh LPDP
3. Evaluasi pengelolaan Dana Abadi di Bidang Pendidikan oleh LPDP

Gambar 2. Perkembangan APK Berbagai Jenjang Pendidikan (Persen)



Sumber: BPS (berbagai tahun) (diolah).

Rendahnya capaian HDI Indonesia dibandingkan negara tetangga satu kawasan dan belum tercapainya target APK PT menunjukkan sinyalemen negatif terhadap pengembangan pendidikan khususnya dana abadi pendidikan yang dikelola oleh LPDP. Karena itu, penulis bertujuan melakukan analisis mengenai Tinjauan Yuridis PMK Nomor 47 Tahun 2020.

### B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

### D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang mencakup: penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum secara horizontal dan vertikal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>1</sup>

Objek kajian dari penelitian hukum normatif selalu bersumber dari sistem norma yang seluruh

<sup>1</sup> Farkhani et al, Metodologi Riset Hukum, Surakarta, 2020, hal. 29-30

bahannya „dianggap“ telah tersedia, sehingga tidak perlu untuk mencari informasi tambahan yang bukan dari sumber tersebut.<sup>2</sup> Dalam penelitian selalu diperlukan bahan atau data yang akan dicari kemudian diolah dan selanjutnya dianalisis untuk mencari jawaban dari permasalahan penelitian yang diajukan.<sup>3</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

#### 1. Pendidikan

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU No.20 Tahun 2003), dinyatakan bahwa Pendidikan ialah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat”. Sementara itu dalam Kamus Bahasa Indonesia (KBI) kata pendidikan berasal dari kata ‘didik’ serta mendapatkan imbuhan ‘pe’ dan akhiran ‘an’, sehingga kata ini memiliki pengertian sebuah metode, cara maupun tindakan membimbing. Sehingga dapat diartikan pengajaran ialah sebuah cara perubahan etika serta perilaku oleh individu atau sosial dalam upaya mewujudkan kemandirian dalam rangka memantapkan atau mendewasakan manusia melalui upaya pendidikan, pembelajaran, bimbingan serta pembinaan.

Definisi pendidikan dalam arti luas adalah hidup. Artinya bahwa pendidikan merupakan seluruh pengetahuan belajar yang terjadi sepanjang hayat dalam semua tempat serta situasi yang memberikan pengaruh positif pada pertumbuhan setiap makhluk individu. Bahwa pendidikan berlangsung selama sepanjang hayat (*long life education*). Sementara itu, pendidikan berdasarkan pendekatan ilmiah dapat diartikan sebagai sebuah pengajaran yang dipandang berlandaskan satu disiplin ilmu tertentu, seperti menurut psikologi, politik, sosiologi, ekonomi, antropologi, dan lainnya<sup>4</sup>.

Selanjutnya, pendidikan berdasarkan pendekatan sistem dapat diartikan sebagai suatu keutuhan yang terdiri dari beberapa unsur yang berkaitan satu sama lain penggunaannya dalam rangka meraih tujuan dari pendidikan yaitu membuat input menjadi output<sup>5</sup>. Transformasi akhirnya adalah proses perubahan siswa menjadi pribadi yang terdidik sesuai dengan maksud dari pendidikan yang telah diterapkan.

Penting bagi sebuah negara untuk meningkatkan mutu pendidikan untuk membekali kemampuan individu/peserta didik untuk mengenali potensi yang terdapat dalam dirinya. Beberapa permasalahan yang masih ada dalam pendidikan di Indonesia ialah jumlah sekolah yang kurang, jumlah guru dan kualitas yang masih rendah, fasilitas ruang kelas dan pembelajaran yang belum memadai, dana pendidikan di sekolah yang masih terbatas, serta masih rendahnya kontribusi pembiayaan pendidikan yang berasal dari masyarakat<sup>6</sup>.

#### 2. Indikator Pendidikan

Pembangunan pendidikan merupakan salah satu investasi SDM yang dapat memacu daya saing bangsa di era global dan sebagai investasi produktif, pendidikan dinilai dapat meningkatkan kualitas SDM sebagai faktor pendukung utama untuk meningkatkan produktivitas nasional di berbagai bidang dan sektor pembangunan<sup>7</sup>. Memasuki abad ke-21, upaya pembangunan pendidikan di Indonesia menghadapi tantangan yang lebih berat dalam menyiapkan kualitas SDM. Tantangan tersebut terasa semakin berat sejak adanya otonomi pendidikan karena tidak semua kabupaten/kota mampu memberikan data yang valid dan terpercaya ke pusat<sup>8</sup>.

Dari sisi ukuran, kemampuan dan kepentingan sistem pendidikan, keadaan pembangunan pendidikan dapat diikuti perkembangannya melalui penjabaran kebijakan pembangunan pendidikan yang terdiri dari lima misi pendidikan dan kebudayaan. Misi Pendidikan terdiri atas Misi

---

5 *Ibid*

6 Puspita, D. G., & Andriani, D. E, *Upaya Peningkatan Mutu Pendidikan Di Sekolah Menengah Pertama Dan Permasalahannya*, Jurnal Pendidikan Dan Kebudayaan, 2021, hal. 21-37.

7 Friska Amelia Pratiwi, *Indikator Pendidikan di Indonesia*, Pusdatin kemendikbud, 2018, hal. 1.

8 *Ibid*.

---

2 *Ibid*.

3 *Ibid*.

4 Pristiwanti., dkk, *Pengertian Pendidikan*, Jurnal Pendidikan dan Konseling, Vol. 4, No.6, 2022.

1 adalah mewujudkan pelaku pendidikan dan kebudayaan yang kuat, Misi 2 adalah mewujudkan akses yang meluas, merata, dan berkeadilan, Misi 3 adalah mewujudkan pembelajaran yang bermutu, M4 adalah mewujudkan pelestarian kebudayaan dan pengembangan bahasa, dan M5 adalah mewujudkan penguatan tata kelola serta peningkatan efektivitas birokrasi dan pelibatan publik<sup>9</sup>.

Indikator pendidikan dibatasi pada indikator yang benar-benar dapat menggambarkan situasi pendidikan di Indonesia. Indikator tersebut dikembangkan berdasarkan Visi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2019 dan ditetapkan dalam 5 Misi khususnya pada Misi 2 dan Misi 3. Misi 2, yaitu mewujudkan akses yang meluas, merata, dan berkeadilan. Akses meluas yang terdiri dari 4 indikator, akses merata yang terdiri dari 4 indikator dan akses berkeadilan yang terdiri dari 3 indikator sehingga terdapat 11 indikator. Misi 3, yaitu mewujudkan pembelajaran yang bermutu. Mutu dirinci menjadi mutu siswa yang terdiri dari 6 indikator, mutu guru yang terdiri dari 2 indikator, dan mutu prasarana yang terdiri dari 1 indikator sehingga terdapat 9 indikator. Satu indikator lainnya, indikator penunjang, juga didiskusikan untuk mempermudah penerapan indikator pendidikan pada hal-hal yang lebih umum<sup>10</sup>.

### 3. Beasiswa

Tujuan keempat dari Sustainable Development Goals (SDGs) adalah *to ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all* atau menjamin pendidikan berkualitas yang inklusif dan berkeadilan dalam mempromosikan kesempatan belajar seumur hidup untuk semua. Di beberapa negara, salah satu instrumen kebijakan dalam mewujudkan pendidikan berkualitas yang berkeadilan adalah beasiswa. Beasiswa didefinisikan sebagai *a grant or payment (regardless of funding amount) to students from developing countries to support their education*.

Mengingat peran pendidikan yang sangat penting, maka investasi modal manusia melalui pendidikan di negara berkembang sangat diperlukan. Investasi di bidang pendidikan merupakan investasi

jangka panjang dimana manfaat dari investasi baru akan dapat dirasakan setelah puluhan tahun. Investasi yang menguntungkan salah satunya dengan berinvestasi pada pembangunan sumber daya manusia (SDM) dengan mempersiapkan kreativitas, produktivitas, dan jiwa kompetitif dalam masyarakat<sup>11</sup> melalui pemberian beasiswa.

Beasiswa berdampak baik pada performa akademik dari penerimanya. Penerima beasiswa secara umum menunjukan indeks prestasi akademik kumulatif yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang bukan penerima beasiswa<sup>12</sup>. Program beasiswa mampu meningkatkan motivasi bagi siswa yang tidak mampu. Peningkatan motivasi bagi siswa yang tidak mampu yang ingin mendapatkan beasiswa agar bisa masuk ke perguruan tinggi unggulan di negaranya. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa program beasiswa yang diberikan berkontribusi untuk mengurangi kemiskinan<sup>13</sup>.

Kemudian investasi pada modal sumber daya manusia akan meningkatkan produktivitas pada individu dimana imbal balik atas investasi akan jauh lebih besar dibandingkan dengan nilai investasi awal, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang pada akhirnya akan memberikan manfaat pada lingkungan<sup>14</sup>. Bahkan para penerima beasiswa secara langsung dapat merasakan manfaat dan mengaplikasikan ilmunya. Misalnya saja, bagi penerima beasiswa yang bekerja di sektor Pendidikan memperoleh dampak positif berupa adanya perakuan kearah yang lebih baik terkait dengan bagaimana cara mereka menyelenggarakan proses Pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa dengan program beasiswa yang ada berpotensi meningkatkan kualitas sumber daya manusia<sup>15</sup>.

11 Atmanti, Hastarini Dwi, *Investasi Sumber Daya Manusia Melalui Pendidikan*, Dinamika Pembangunan, Vol. 2 No. 1, 2005.

12 Sahatciu, Daors, *The Impact of Scholarships on Student Careers: The Case of IPKO Foundation Next Generation Scholarship*, Rochester Institute of Technology, 2016.

13 Laajaj, Rachid et al. (2022). *Equality of Opportunity and Human Capital Accumulation: Motivational Effect of a Nationwide Scholarship in Colombia*

14 Goldin, Caludia D, *Human Capital*, Berlin: Department of Economics, Harvard University and National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA, 2016.

15 Arfiansyah, *Efektivitas dan Kontribusi Dana Pendidikan Aceh: Studi Kasus Program Beasiswa Aceh*, Jurnal Ilmiah Didaktika, Vol. 17, No. 2, 2017.

9 Ibid.

10 Ibid.

#### 4. Pembangunan Sumber Daya Manusia

Pendidikan sampai saat ini dianggap sebagai unsur utama dalam pengembangan SDM. SDM lebih bernilai jika memiliki sikap, perilaku, wawasan, kemampuan, keahlian serta keterampilan yang sesuai dengan kebutuhan berbagai bidang dan sektor. Pendidikan merupakan salah satu alat untuk menghasilkan perubahan pada diri manusia. Manusia akan dapat mengetahui segala sesuatu yang tidak atau belum diketahui sebelumnya. Pendidikan merupakan hak seluruh umat manusia. Hak untuk memperoleh pendidikan harus diikuti oleh kesempatan dan kemampuan serta kemauannya. Dengan demikian, dapat dilihat dengan jelas betapa pentingnya peranan pendidikan dalam meningkatkan kualitas SDM agar sejajar dengan manusia lain, baik secara regional (otonomi daerah), nasional, maupun internasional (global)<sup>16</sup>.

Muncul banyak pertanyaan bagi pembuat kebijakan, administrator, dan peneliti terkait dengan bagaimana seharusnya pemerintah menyelenggarakan program beasiswa agar dapat memaksimalkan pembangunan sumber daya manusia, baik untuk individu maupun negara. Salah satu program pemerintah dalam meningkatkan kualitas SDM ialah melalui beasiswa LPDP. LPDP telah berhasil menghasilkan puluhan ribu lulusan yang memiliki kualitas dan berdaya saing global yang diharapkan dapat terus berkembang dan siap menghadapi ancaman *megatrend*. Program pendanaan pendidikan yang dilakukan oleh LPDP harus terus berkembang dan melakukan penyesuaian dengan kebutuhan pembangunan negara di masa mendatang, sehingga imbal hasil dari investasi dana pendidikan ini dapat menghasilkan modal sumber daya manusia dan generasi penerus bangsa yang terampil, berjiwa pemimpin, dan memiliki kemampuan bersaing secara global dan investasi pendanaan pendidikan berkelanjutan untuk pengembangan sumber daya manusia antar generasi yang akan terus terjadi<sup>17</sup>.

16 Sholihah dan Firdaus, *Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Melalui Pendidikan*, 2019.

17 Oriza, Muhammad & Hanita, Margaretha, *Analisis Pengembangan Program Beasiswa Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) dalam Meningkatkan Kualitas dan Ketahanan*

Implikasi positif antara pemberian beasiswa dan pengembangan sumber manusia juga dapat dilihat dari penelitian atas program beasiswa yang dilaksanakan oleh Pemerintah Bojonegoro. Dilihat dari perspektif Indeks Pembangunan Manusia (IPM), beasiswa yang diberikan berpotensi meningkatkan IPM bahkan masuk dalam kategori tinggi dan sudah memberikan implikasi pada pembangunan berkelanjutan<sup>18</sup>.

Selain itu, penelitian pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat terkait dengan hubungan antara beasiswa dan pembangunan sumber daya manusia. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa program beasiswa ditujukan untuk meningkatkan kualitas individu dalam menjalankan tugasnya dengan menjadi individu yang lebih profesional, efektif, dan efisien. Namun, penelitian menumukan bahwa perencanaan pembangunan sumber daya manusia melalui program beasiswa tidak disusun secara komprehensif sesuai dengan kebutuhan dan kompetensi. Seharusnya, kurikulum program Pendidikan beasiswa disesuaikan dengan kebutuhan pada lingkungan kerja individu. Walaupun begitu, hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat peningkatan yang signifikan terutama pada kompetensi teknis yang dicapai oleh program pembangunan sumber daya manusia melalui beasiswa tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini menyarankan agar program pembangunan sumber daya manusia melalui beasiswa perlu ditingkatkan dengan melakukan perencanaan pembangunan sumber daya manusia yang komprehensif<sup>19</sup>.

#### B. Pembahasan

##### 1. Keterkaitan Dana Abadi Pendidikan Dengan LPDP

Dalam memastikan terwujudnya hak warga negara dalam memperoleh akses pendidikan yang bermutu dan terjangkau, diperlukan peningkatan alokasi anggaran yang efektif dan efisien. Melalui

*Sumber Daya Manusia Guna Menghadapi Megatren Abad ke 21*, Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol. 7 No.6, 2022.

18 Wijoyo, Handoko et al, *Human Resources Investment through the Scholarship Program Implementation for Sustainable Development in the Local Region*, 2022.

19 Setiabudi, Abdullatif et al, *Human Resources Development Scholarship: A Case Study of Ministry of Public Works and Housing of Indonesia*. Journal of International Conference Proceedings, 2019.



Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBNP) tahun 2010 pemerintah mengalokasikan dana pengembangan pendidikan nasional yang dirumuskan pada Pasal 1 angka 35b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010. Dana Pengembangan Pendidikan Nasional (DPPN) merupakan alokasi anggaran dalam APBN yang diperuntukkan bagi Dana Abadi Pendidikan (*Endowment funds*) untuk menjamin keberlangsungan program pendidikan bagi generasi berikutnya sebagai bentuk pertanggungjawaban antar generasi (*intergenerational equity*) yang tidak dapat digunakan untuk belanja.

Pengelolaan DPPN dilakukan menggunakan mekanisme dana bergulir dan dana cadangan pendidikan yang digunakan untuk antisipasi keperluan perbaikan ataupun rehabilitasi fasilitas pendidikan yang rusak akibat bencana alam yang dikelola oleh Badan Layanan Umum (BLU) pengelola dana di bidang pendidikan melalui Pusat Investasi Pemerintah (PIP) selama BLU pengelola DPPN belum terbentuk. Selanjutnya, pemerintah membentuk tim kerja dalam rangka pembentukan lembaga pengelola dana abadi tersebut pada November 2011. Tim kerja tersebut merupakan kerja sama antar kementerian yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama guna mengintegrasikan pengelolaan dana pendidikan ini.

Pada Desember 2011, terbentuklah Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) sebagai BLU dana abadi pendidikan yang berada dibawah satuan kerja (satker) Kementerian Keuangan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 252/PMK.01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja LPDP sebagai mandat untuk mengelola dan menyalurkan DPPN. LPDP memiliki Dewan Penyaluran yang terdiri atas Menteri Keuangan, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, serta Menteri Agama. Selanjutnya, untuk mengawasi tugas dan fungsi LPDP maka dibentuk pula Dewan Pengawas yang terdiri dari Sekretaris Jenderal Kementerian keuangan Sekretaris Jenderal kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan unsur independen. DPPN setiap

tahunnya diperoleh melalui alokasi APBN yang bersifat sebagai dana abadi maka jumlah DPPN tidak akan berkurang tetapi diharapkan semakin membesar sejalan dengan penambahan alokasi dana dari APBN.

Pada tahun 2018, manfaat DPPN juga diperluas dengan memperbesar dana abadi dan pemanfaatannya di masa yang akan datang untuk dapat memanfaatkan bonus demografi. Dana abadi pendidikan tidak hanya dimanfaatkan untuk kebutuhan pendidikan tetapi juga untuk dana stabilitas guna meningkatkan kualitas pendidikan diatas Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang dikenal dengan pengelolaan *Sovereign Wealth Fund* (SWF). Kebijakan DPPN di tahun 2018 selain untuk mendanai kegiatan tahun sebelumnya juga untuk mendanai pengelolaan talenta yang salah satunya dilakukan melalui pengelolaan para alumni (*returnee management*) dan optimalisasi kontribusi alumni dan talenta bagi program Pembangunan jangka Panjang. Kebijakan DPPN juga dilakukan untuk mengoptimalkan pengelolaan investasi guna mendapatkan imbal hasil terbaik.

Sesuai perkembangannya, pada akhir 2021, LPDP diamanahi untuk melakukan pengelolaan dana abadi selain Dana Abadi Pendidikan (DAP) (termasuk Dana Abadi Pesantren dan Pendidikan Keagamaan) yaitu Dana Abadi Penelitian (DAPL), Dana Abadi Kebudayaan (DAKB) dan Dana Abadi Perguruan Tinggi (DAPT) melalui Peraturan Presiden Nomor 111 tahun 2021 tentang Dana Abadi di Bidang Pendidikan. Dana Abadi Penelitian yang bertujuan untuk mendukung peningkatan daya saing Sumber Daya Manusia (SDM) dan inovasi. Dana Abadi Kebudayaan dan Dana Abadi Perguruan tinggi yang masing-masing bertujuan untuk mendorong upaya pemajuan kebudayaan yang terdapat pada 10 objek yaitu tradisi lisan, manuskrip, adat istiadat, ritus, pengetahuan tradisional, teknologi tradisional, seni, bahasa, permainan rakyat dan olahraga tradisional serta untuk mendukung *world class university* dan peningkatan sarana dan prasarana perguruan tinggi yang terpilih. Dengan regulasi dimaksud, program-program pemanfaatan dana abadi di bidang pendidikan dilakukan oleh LPDP bekerja sama dengan (1) Kementerian Pendidikan,



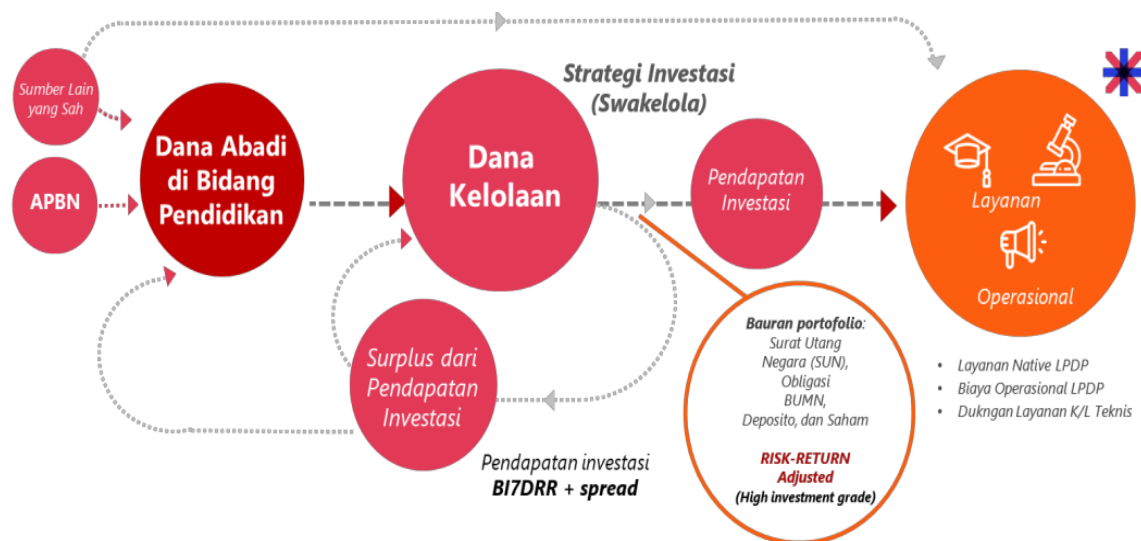
Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, (2) Kementerian Agama, dan (3) Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Selanjutnya, untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana abadi Pendidikan, pemerintah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2019 tentang Dana Abadi Pendidikan (DAP). Arah kebijakan strategis dalam pengelolaan DAP ditetapkan oleh Dewan Penyantun LPDP yang terdiri atas sembilan jajaran menteri.

## 2. Pengelolaan dan Perkembangan Anggaran Dana Abadi di Bidang Pendidikan oleh LPDP

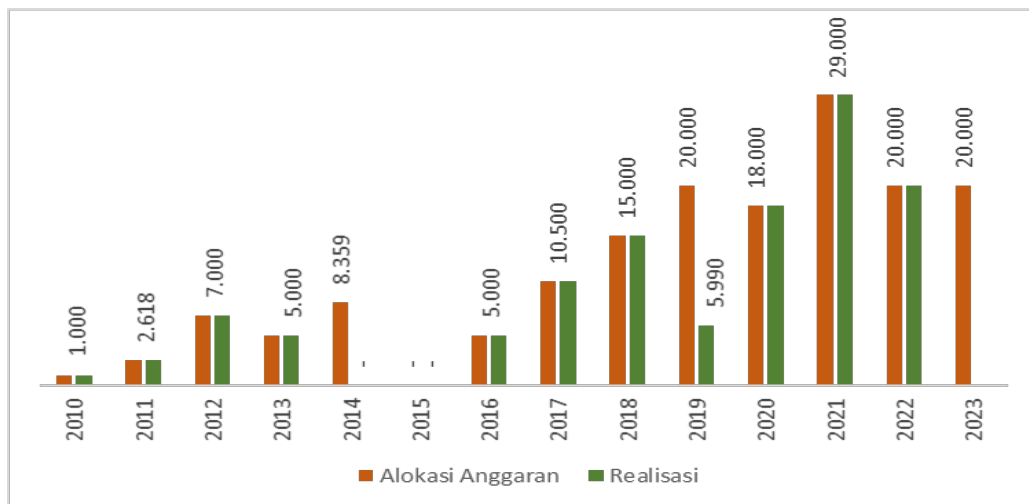
LPDP memberikan layanan berupa pelaksanaan pengembangan Dana Abadi di Bidang Pendidikan dan penyaluran hasil pengembangan dana untuk layanan berdasarkan masing-masing jenis dana abadinya. LPDP mengembangkan Dana Abadi di Bidang Pendidikan tersebut dengan melaksanakan investasi dalam berbagai instrument investasi. PNPB dari hasil pengembangan dana tersebut digunakan untuk pelaksanaan layanan dan biaya operasional. LPDP sebagai pengelola Dana Abadi di Bidang Pendidikan melakukan investasi pada berbagai instrument untuk mendapatkan nilai tambah yang diharapkan (*expected return*) dengan risiko terukur. Pada periode tahun 2010-2022, LPDP telah mengelola total dana kelolaan sebesar Rp119.107,7 miliar (Kemenkeu, 2023). Berikut Gambar 3 menjelaskan proses bisnis program layanan LPDP.

Akumulasi investasi pemerintah pada BLU LPDP dari tahun 2010 hingga tahun 2022 ialah sebesar Rp110.118 miliar. Pada tahun 2014 tidak ada realisasi pengeluaran untuk DPPN dari jumlah yang dianggarkan dalam APBN-P sebesar Rp8.359 miliar. Tahun 2019 realisasi pembiayaan untuk DPPN tidak sepenuhnya terealisasi sesuai dengan yang dianggarkan. Pada tahun 2019, realisasi pembiayaan untuk DPPN hanya 30 persen dari jumlah yang dianggarkan pada APBN Tahun Anggaran 2019 dimana realisasi DAP sebesar Rp5.000 miliar dan DAPL sebesar Rp990 miliar. Tahun 2020 dan 2021, pemerintah merealisasikan penyaluran DAPL sebesar Rp5.000 miliar dan Rp3.000 miliar, DAKB sebesar Rp1.000 miliar dan Rp2.000 miliar, dan DAPT sebesar Rp3.000 miliar dan Rp4.000 miliar. Untuk tahun selain 2019, realisasi pembiayaan 100 persen dari yang sudah dianggarkan. Pada tahun 2023, pemerintah mengalokasikan Dana Abadi di Bidang Pendidikan sebesar Rp20.000 miliar dengan rincian alokasi DAP (termasuk Dana Abadi Pesantren dan Pendidikan Keagamaan) sebesar Rp10.000 miliar, DAPL sebesar Rp5.000 miliar, DAKB sebesar Rp2.000 miliar, dan DAPT sebesar Rp3.000 miliar. Berikut Gambar 4 menggambarkan alokasi dan realisasi investasi pemerintah kepada BLU LPDP dari tahun 2010 hingga tahun 2023.

Gambar 3. Proses Bisnis Program Layanan LPDP



Sumber: LPDP, 2023.

Gambar 4. Alokasi dan Realisasi Investasi Pemerintah pada BLU LPDP  
(dalam Miliar Rupiah)

Sumber: Kementerian Keuangan, (berbagai tahun).

Target penyaluran LPDP tahun 2023 ialah sebesar Rp3.082 miliar dengan (1) Penyaluran beasiswa sebesar Rp2.232 miliar dengan target penerima beasiswa untuk program *native* LPDP diproyeksikan sebanyak 3.256 orang, sedangkan mahasiswa *on-going* (dalam pendanaan) berjumlah 7.047 orang yang terdiri dari program LPDP sebesar Rp1.527 miliar, Program Kemendikbudristek sebesar Rp533 miliar, dan Program Kemenag sebesar Rp171 miliar; (2) Layanan riset sebesar Rp461 miliar dengan target untuk 75 riset baru dan 39 riset lanjutan; (3) Dana Abadi Penelitian sebesar Rp133 miliar; (4) Dana Abadi Kebudayaan sebesar Rp75 miliar; (5) Dana Abadi Perguruan Tinggi sebesar Rp175 miliar. Belanja operasional LPDP untuk tahun 2023 sebesar Rp139 miliar. Sejak tahun 2010 hingga 29 Maret 2023, sudah 35.536 orang yang menerima beasiswa dengan 17.979 orang alumni dan telah mendanai 1.891 judul riset. Berikut Tabel 1 merinci penerima beasiswa dari tahun 2013 hingga tahun 2021.

Hasil pengembangan Dana Abadi di Bidang Pendidikan selama tahun 2022 (sampai dengan 31 Juli 2022) sebesar Rp2.944,1 miliar yang terdiri dari hasil pengembangan Dana Abadi Pendidikan Rp2.452,7 miliar, Dana Abadi Penelitian Rp219,6 miliar, Dana Abadi Perguruan Tinggi Rp190,9 miliar, dan Dana Abadi Kebudayaan Rp80,9 miliar. Secara akumulatif, total hasil pengembangan Dana Abadi di Bidang Pendidikan sejak 2010 sampai dengan 31 Juli 2022 sebesar Rp24.681,7 miliar. Per 31 Desember tahun 2021, realisasi Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas pengelolaan dana abadi sebesar Rp4,51 triliun dari target Rp4,24 triliun dengan *annualized yield* 5,64 perser dari target *yield* tahun 2021 sebesar 5,5 persen. Terlihat pada Gambar 3, PNBP atas pengelolaan dana abadi secara signifikan terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2019, terjadi peningkatan yang signifikan yang mencapai 96,51 persen dari tahun

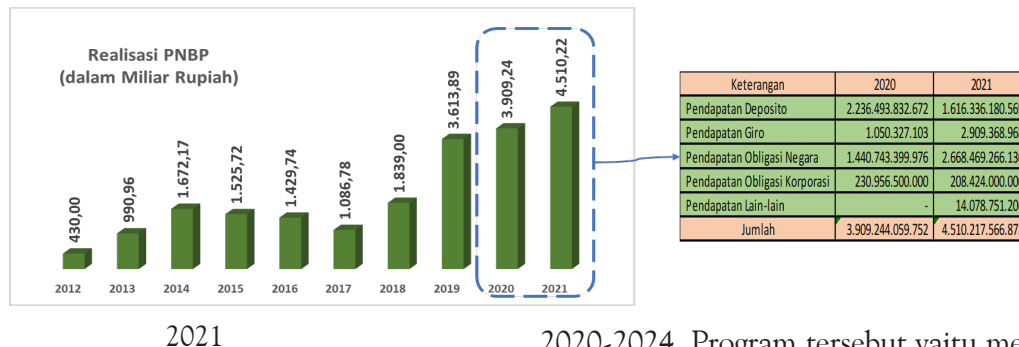
Tabel 1. Penerima Beasiswa menurut Program (2013-2021)

Jenis Beasiswa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<b>Beasiswa penuh</b>	<b>1.034</b>	<b>2.665</b>	<b>4.386</b>	<b>6.520</b>	<b>1.910</b>	<b>1.706</b>	<b>4.500</b>	<b>278</b>	<b>4.249</b>	<b>27.248</b>
Afirmasi	26	672	949	1.174	502	483	1.828	-	1.405	7.039
BPRI	-	109	-	-	-	-	-	-	-	109
Grup Targetted	-	-	-	2.168	353	701	1.602	232	1.109	6.165
Umum	1.008	1.884	3.437	3.178	1.055	522	1.070	46	1.735	13.935
<b>Beasiswa Sebagian</b>	<b>521</b>	<b>219</b>	<b>265</b>	<b>685</b>	<b>261</b>	<b>83</b>	<b>171</b>	<b>402</b>	<b>17</b>	<b>2.624</b>
Disertasi, Top Up, Co-Funding	521	219	265	685	261	83	171	402	17	2.624
<b>Total</b>	<b>3.110</b>	<b>5.768</b>	<b>9.302</b>	<b>14.410</b>	<b>4.342</b>	<b>3.578</b>	<b>9.342</b>	<b>1.360</b>	<b>8.532</b>	<b>59.744</b>

Sumber: LPDP, 2022.

2018. Realisasi PNB LPDP tahun 2021 secara keseluruhan mengalami peningkatan dari tahun 2020, namun untuk realisasi PNB pendapatan deposito dan pendapatan obligasi korporasi lebih rendah dari tahun sebelumnya.

Gambar 5. Pendapatan PNB LPDP Tahun 2012-



2021  
dan Rincian Realisasi PNB Tahun 2020-2021

Sumber: LPDP, 2013-2022.

### 3. Evaluasi Pengelolaan Dana Abadi Pendidikan oleh LPDP

#### a. Capaian Kualitas Sumber Daya Manusia Indonesia

Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) secara global tercermin dari *Human Development Index* (HDI) dengan nilai 0-1. HDI dibagi menjadi 4 tingkatan yaitu *very high* (0,8-1), *high* (0,7-0,79), *medium* (0,55-0,7), dan *low* (kurang dari 0,55). Berdasarkan peringkat tersebut, Indonesia telah mencapai peringkat *high* HDI. Namun, capaian tersebut masih lebih rendah dibandingkan Singapura, Brunei, Malaysia, Thailand, dan Vietnam yang telah mencapai peringkat *very high* HDI (Tabel 2).

Tabel 2. Capaian HDI Kawasan Asia Tenggara 2022

Rank	Country	HDI Value	Tier
9	Singapore	0,949	Very High
55	Brunei Darussalam	0,823	
63	Malaysia	0,807	
66	Thailand	0,803	
107	Vietnam	0,726	High
112	Indonesia	0,713	
113	Philippines	0,710	
139	Lao People's Democratic Republic	0,620	Medium
144	Myanmar	0,608	
148	Cambodia	0,600	
155	Timor-Leste	0,566	

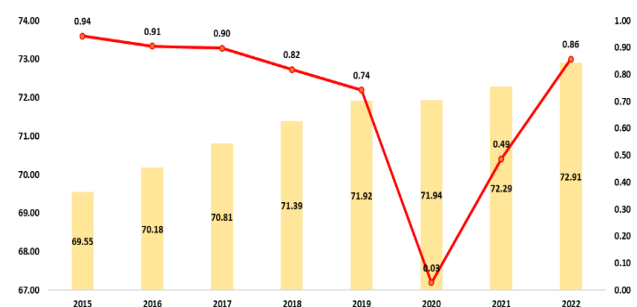
Sumber: Human Development Report, UNDP (2024) (diolah).

Kualitas SDM ini tentunya mempengaruhi kemajuan suatu negara, seperti Hongkong, Australia, dan United States yang nilai HDI lebih dari 0,9. Karena urgensinya peningkatan SDM, pembangunan SDM merupakan salah satu program prioritas pembangunan nasional dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)

2020-2024. Program tersebut yaitu meningkatkan sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing. Salah satu indikator untuk mengukur pembangunan sumber daya manusia yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

IPM dalam RPJMN 2020-2024 ditargetkan sebesar 75,54 pada tahun 2024. Sementara itu, capaian indeks pembangunan manusia selama periode 2015-2022 baru mencapai 72,91 (Gambar 6).

Gambar 6. Perkembangan IPM dan Pertumbuhan IPM



Sumber: BPS, diolah.

Apabila melihat pertumbuhan IPM rata-rata hanya sebesar 0,71 persen selama periode 2015-2022, maka target IPM tahun 2024 perlu perhatian yang serius oleh pemerintah. Dengan asumsi rata-rata pertumbuhan IPM sebesar 0,71 persen dan standar deviasi sebesar 0,31 persen, maka IPM pada tahun 2023 diestimasi baru mencapai 73,91 dan IPM tahun 2024 diestimasi baru mencapai 74,91.

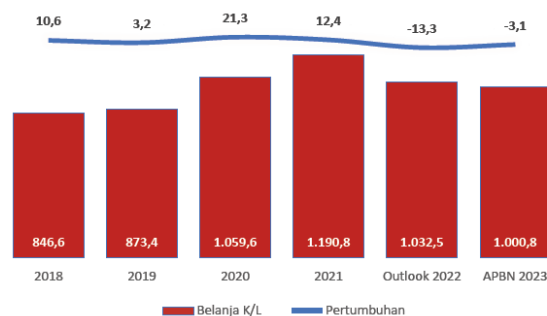
Target IPM sebesar 75,54 pada tahun 2024 masih mungkin dicapai, karena IPM cenderung

mengalami peningkatan setiap tahunnya (Gambar 1). Meskipun pertumbuhan IPM sempat melambat selama periode 2015-2020, tetapi pertumbuhan IPM dapat terus membaik selama periode 2020-2023. Artinya, apabila pemerintah konsisten dalam mendorong peningkatan pembangunan manusia, maka target IPM tahun 2024 masih dimungkinkan untuk terwujud.

Terwujudnya pembangunan SDM ini tidak lepas dari dukungan anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Seperti pada tahun 2022, outlook belanja K/L dialokasikan sebesar Rp1.032,5 triliun dan secara umum penyerapannya diarahkan untuk lebih efisien, efektif, produktif dan bermanfaat nyata bagi perekonomian dan kesejahteraan, mendukung pelaksanaan reformasi struktural di bidang pembangunan sumber daya manusia khususnya di bidang kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial (Nota Keuangan APBN 2023). Begitu juga pada tahun 2023, secara umum kebijakan belanja K/L diarahkan untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia yang terampil, produktif, dan berdaya saing melalui peningkatan kualitas Pendidikan dan sistem Kesehatan, serta akselerasi reformasi sistem perlindungan sosial dengan dukungan anggaran belanja K/L sebesar Rp1.000,8 triliun lebih rendah dibandingkan tahun 2022 (Nota

anggaran belanja K/L selama periode 2021-2023 terus mengalami penurunan, dari Rp1.190,8 triliun tahun 2021 menjadi Rp1.000,8 triliun pada tahun 2023 (Gambar 7).

Gambar 7. Perkembangan Belanja K/L



Sumber: Nota Keuangan APBN 2023.

Menurunnya dukungan anggaran belanja K/L ini tentunya menjadi tantangan bagi pemerintah dalam mengembangkan dan meningkatkan sumber daya manusia. Tantangan tersebut dibebani juga bahwa secara total angkatan kerja didominasi oleh penduduk yang berpendidikan tingkat dasar yaitu sebesar 55,22 persen<sup>20</sup>. Angkatan kerja tersebut dibagi menjadi tiga kelompok yaitu umur muda pada usia 15-24 tahun, pemuda pada usia 16-30 tahun, dan umur dewasa pada usia 25 tahun ke atas (Tabel 3).

Tabel 3. Pencapaian Pendidikan Pada Angkatan Kerja (%)

Pendidikan\Angkatan Kerja	Umur Muda Pada Usia 15-24 Tahun	Pemuda Pada Usia 16-30 Tahun	Umur Dewasa Pada Usia 25 Tahun Ke Atas
Tidak Pernah Sekolah	0,59	0,59	1,97
Tingkat Dasar	34,75	34,96	58,72
Tingkat Menengah	56,97	50,29	27,13
Tingkat Tinggi	7,69	14,16	12,18

Sumber: BPS, 2022.

Keuangan APBN 2023).

Kemudian pada tahun 2024, pembangunan SDM juga menjadi agenda prioritas yang sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi nasional (KEM PPKF 2024). Pemerintah bersama-sama dengan DPR terus berkomitmen untuk menjaga alokasi anggaran yang memadai di bidang pendidikan, kesehatan dan perlindungan sosial yang merupakan tiga pilar penting pembangunan modal manusia (*human capital development*) (KEM PPKF 2024). Namun, alokasi

Berdasarkan Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia pada angkatan kerja masih sangat sedikit jumlah yang memiliki pendidikan tinggi. Bahkan lebih mirisnya angkatan kerja masih didominasi oleh pendidikan tingkat menengah dan pada angkatan dewasa sangat didominasi oleh pendidikan tingkat dasar.

#### b. Dana Abadi Pendidikan

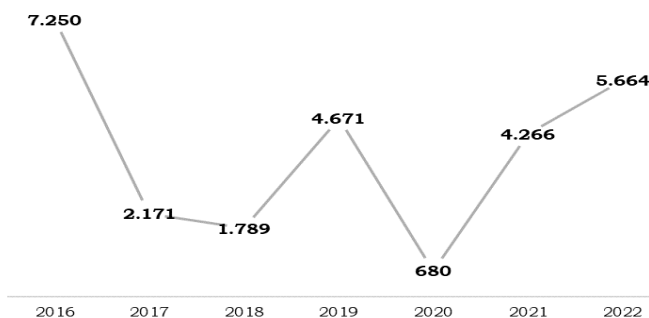
Hingga tahun 2023, hasil pengembangan Dana Abadi Pendidikan secara akumulatif telah disalurkan

<sup>20</sup> BPS, Survei Angkatan Kerja Nasional Februari 2023, Jakarta, BPS, 2023.



kepada kurang lebih 40.000 beasiswa magister dan doktoral. Selain itu, LPDP juga bekerjasama dengan Kemdikbudristek untuk menyalurkan beasiswa gelar kepada 17.521 orang dan beasiswa nongelar kepada 142.231 orang pada periode yang sama. LPDP juga berkolaborasi dengan Kemenag untuk menyalurkan beasiswa gelar kepada 4.284 orang dan beasiswa nongelar kepada 15.805 orang. Sementara untuk beasiswa riset, LPDP telah mendukung pendanaan bagi 2.426 riset (Nota Keuangan RAPBN 2023).

Gambar 8. Perkembangan Jumlah Penerima Beasiswa LPDP



Sumber: Laporan Tahunan LPDP (2023).

Beasiswa dan bantuan riset tersebut ditujukan untuk meningkatkan jumlah sumber daya manusia yang berkualitas di Indonesia, meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, meningkatkan kualitas perguruan tinggi yang mampu bersaing secara global, meningkatkan jumlah dan kualitas riset di Indonesia, serta tersedianya dana untuk pendidikan antar generasi (Nota Keuangan RAPBN 2024). Untuk itu, Pemerintah perlu memerhatikan beberapa hal yang berpotensi mengganggu optimalisasi pencapaian tujuan-tujuan tersebut. **Pertama, tingginya tingkat kesenjangan antar daerah penerima bantuan beasiswa.** Berdasarkan Laporan Tahunan LPDP Tahun 2021, diketahui bahwa penerima beasiswa LPDP masih terkonsentrasi di Indonesia Bagian Barat. Penerima beasiswa yang berasal dari Pulau Jawa bahkan mencapai lebih dari 60 persen dari 29.438 penerima beasiswa. Masih sangat mendominasi penerima beasiswa yang berasal dari pulau Jawa dapat disebabkan oleh adanya kesenjangan akses teknologi informasi dan komunikasi (TIK) antardiswilayah. Akses TIK di Indonesia masih mengalami kesenjangan di mana pengguna internet masih didominasi di Pulau Jawa (BPS, 2019). Sistem pelaksanaan seleksi beasiswa

berbasis daring cenderung merugikan daerah dengan infrastruktur TIK yang terbatas. Maka dari itu, tidak heran bila mayoritas calon penerima berasal dari kota-kota besar.

Peningkatan kapasitas dan kualitas SDM tidak bisa diwujudkan dengan hanya bertumpu di satu wilayah saja, melainkan harus menyebar ke seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah perlu memastikan bahwa pemanfaatan Dana Abadi Pendidikan tersalurkan secara merata dan sesuai dengan kebutuhan wilayah di Indonesia yang memiliki karakteristik dan potensi ekonomi yang berbeda-beda.

Selain kesenjangan antardaerah, kesenjangan yang signifikan dalam kemampuan mengakses pendidikan tinggi antara masyarakat miskin dengan masyarakat kaya menyebabkan beasiswa LPDP belum sepenuhnya mampu membantu siswa-siswa yang paling membutuhkan. Peningkatan kualitas SDM melalui pelayanan LPDP terutama bagi masyarakat miskin pada jenjang pendidikan tinggi diharapkan akan memberikan kontribusi bagi pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Meskipun LPDP telah menyediakan program beasiswa afirmasi yang diperuntukkan bagi kelompok masyarakat prasejahtera untuk melanjutkan studi jenjang pendidikan master, namun kebanyakan anak-anak yang berasal dari rumah tangga yang paling miskin bahkan putus sekolah sebelum mereka mencapai pendidikan tinggi<sup>21</sup>, maka kecil kemungkinan anak dari rumah tangga termiskin dapat menjadi penerima manfaat beasiswa LPDP. Sementara anak yang berasal dari rumah tangga menengah-atas di Indonesia dengan tingkat partisipasi pendidikan yang tinggi memiliki potensi yang lebih besar untuk menikmati pembiayaan pendidikan tinggi yang bersumber dari APBN tersebut.

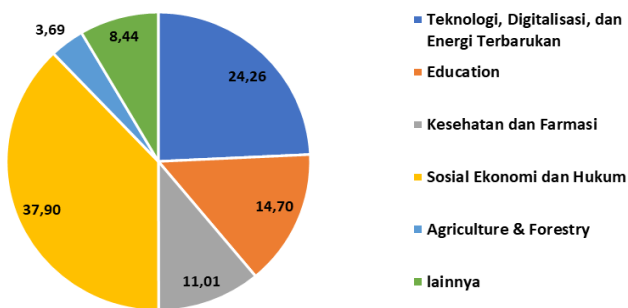
**Kedua, pemberian beasiswa dan bantuan riset harus difokuskan pada penciptaan tenaga kerja dalam sektor-sektor strategis yang memiliki daya ungkit tinggi bagi pembangunan nasional.** Indonesia saat ini sedang dihadapkan pada perubahan teknologi, sosial, dan lingkungan yang terjadi secara global. Disrupsi teknologi, perubahan profil sosio-ekonomi, dan meningkatnya kebutuhan

<sup>21</sup> Angka Partisipasi Kasar pendidikan tinggi yang berasal dari kelompok pengeluaran rumah tangga kuartil terendah hanya 11 persen (Kemendikbud, 2020).



terhadap energi alternatif untuk melawan perubahan iklim mendorong terjadinya perubahan struktural pasar tenaga kerja. Tipe pekerjaan dan cara bekerja pada masa depan juga akan jauh berbeda dibandingkan hari ini. Untuk itu, jenis dan skema beasiswa yang diberikan harus sesuai dengan kebutuhan tenaga kerja di masa depan yaitu fokus pada sektor teknologi, digitalisasi, dan energi terbarukan. Namun, per tahun 2018 beasiswa LPDP masih didominasi dari sosial ekonomi dan hukum sebesar 37,90 persen. Sedangkan sektor teknologi, digitalisasi, dan energi terbarukan baru mencapai 24,26 persen (Gambar 9).

Gambar 9. Perbandingan Penerima Beasiswa LPDP Tahun 2018 Berdasarkan Bidang Keilmuan



Sumber: Laporan Tahunan LPDP (2019).

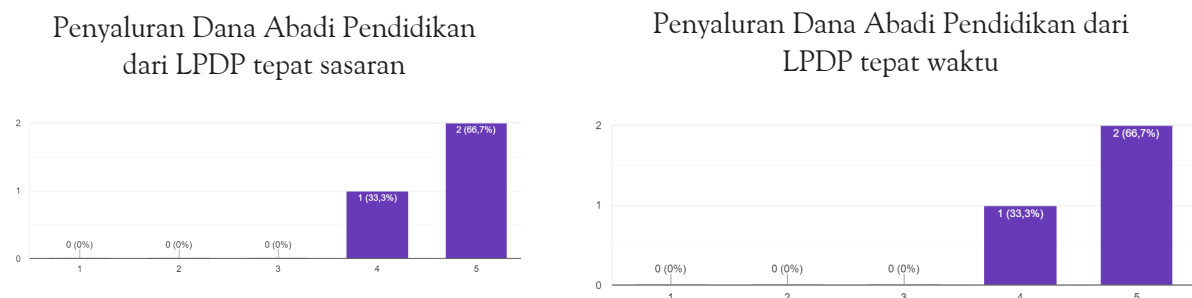
Ketiga, *monitoring* dan evaluasi beasiswa yang belum optimal. Hingga saat ini LPDP belum memiliki kebijakan yang komprehensif dan

terukur tentang cara penerima bantuan LPDP dapat membantu kemajuan ekonomi dan daya saing bangsa di masa mendatang. Pedoman umum LPDP hanya mengatur bahwa penerima beasiswa harus kembali ke Indonesia untuk berkontribusi, sekurang-kurangnya dua kali masa studi ditambah satu tahun. Namun, belum ada peraturan atau kebijakan yang dibuat tentang jenis, mekanisme, atau ukuran kontribusi yang diharapkan. Padahal kebijakan yang komprehensif terkait pengukuran kontribusi tersebut sangat diperlukan mengingat beasiswa dan bantuan riset yang disalurkan oleh LPDP tersebut didanai oleh pajak masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dana yang dikeluarkan seharusnya memberikan manfaat yang signifikan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia.<sup>22</sup>

#### 4. Persepsi Masyarakat Penerima Beasiswa dari LPDP

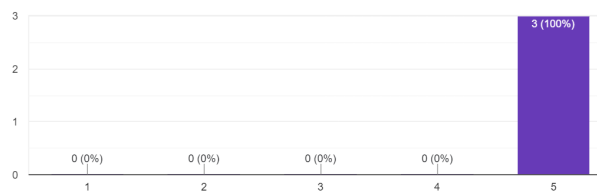
Penelitian persepsi masyarakat ini dilakukan pada penerima beasiswa dari LPDP di Jurusan Magister Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Airlangga. Secara agregat penerima beasiswa menyatakan bahwa variabel tepat sasaran, tepat waktu, mudah didapatkan, mudah dipahami, sesuai prosedur, relatif mudah dan tanpa kendala, sesuai dengan kebutuhan, dan transparansi didominasi sangat baik, kecuali efektif hanya baik (Gambar 10).

Gambar 10. Hasil Kuesioner Persepsi Masyarakat Penerima Beasiswa dari LPDP

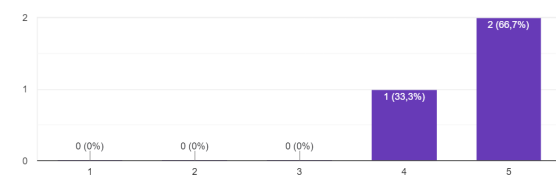


<sup>22</sup> Pusat Kajian Anggaran DPR RI, *Tinjauan Kritis Atas Pengelolaan Anggaran Pendidikan Melalui APBN*. Jakarta: PKA BK DPR RI, 2019

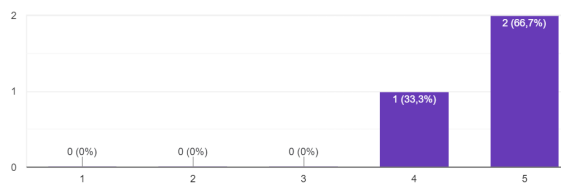
Informasi terkait pencairan dana dari LPDP mudah didapatkan



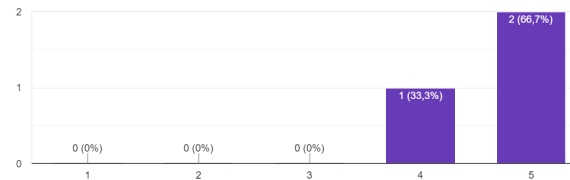
Informasi terkait pencairan dana dari LPDP mudah dipahami



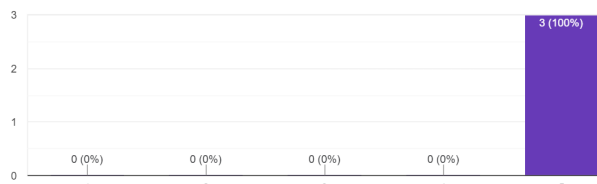
Proses pencairan dana dari LPDP dilaksanakan sesuai prosedur



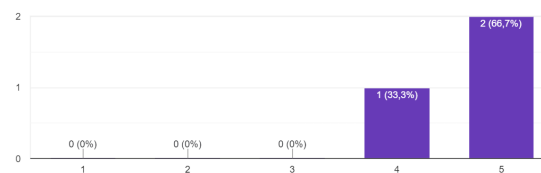
Proses pencairan dana dari LPDP relatif mudah dan tanpa kendala



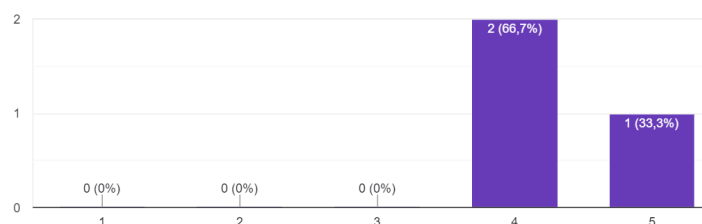
Besaran Manfaat/Jumlah Bantuan dana dari LPDP telah sesuai dengan kebutuhan



Pengelolaan Dana Abadi Pendidikan oleh LPDP dilaksanakan dengan prinsip transparansi



Pengelolaan Dana Abadi Pendidikan oleh LPDP sudah efektif



Sumber: Kuesioner oleh Penulis 13 Juni 2024.

Meskipun hasil secara agregat menunjukkan nilai sangat baik, tetapi terdapat catatan bagi LPDP yaitu LPDP perlu diperbanyak kouta penerimaan untuk anak-anak di luar Pulau Jawa, karena penrima beasiswa luar Pulau Jawa masih jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan Pulau Jawa.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan di atas, maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut yaitu:

1. Pemerintah mengalokasikan dana pengembangan pendidikan nasional dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBNP) tahun 2010. Pengelolaan dana

tersebut dilakukan menggunakan mekanisme dana bergulir dan dana cadangan pendidikan yang digunakan untuk antisipasi keperluan perbaikan ataupun rehabilitasi fasilitas pendidikan yang rusak akibat bencana alam yang dikelola oleh Badan Layanan Umum (BLU). Pada Desember 2011, terbentuklah Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) sebagai BLU dana abadi pendidikan yang berada dibawah satuan kerja (satker) Kementerian Keuangan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 252/PMK.01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja LPDP sebagai mandat untuk mengelola dan menyalurkan dana pengembangan pendidikan nasional.

2. Akumulasi investasi pemerintah pada BLU LPDP dari tahun 2010 hingga tahun 2022 ialah sebesar Rp110.118 miliar. Pada tahun 2023,

pemerintah mengalokasikan Dana Abadi di Bidang Pendidikan sebesar Rp20.000 miliar dengan rincian alokasi DAP (termasuk Dana Abadi Pesantren dan Pendidikan Keagamaan) sebesar Rp10.000 miliar, DAPL sebesar Rp5.000 miliar, DAKB sebesar Rp2.000 miliar, dan DAPT sebesar Rp3.000 miliar. Secara akumulatif, total hasil pengembangan Dana Abadi di Bidang Pendidikan sejak 2010 sampai dengan 31 Juli 2022 sebesar Rp24.681,7 miliar. Per 31 Desember tahun 2021, realisasi Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas pengelolaan dana abadi sebesar Rp4,51 triliun dari target Rp4,24 triliun dengan *annualized yield* 5,64 perser dari target *yield* tahun 2021 sebesar 5,5 persen.

3. Implementasi pengelolaan Dana Abadi di Bidang Pendidikan oleh LPDP belum optimal dilihat beberapa faktor yaitu minimnya beasiswa untuk program pendidikan sarjana, tingginya tingkat kesenjangan antar daerah penerima bantuan beasiswa, dan pemberian beasiswa serta bantuan riset yang belum difokuskan pada penciptaan tenaga kerja dalam sektor-sektor strategis yang memiliki daya ungkit tinggi bagi pembangunan nasional.

## B. Saran

Dalam rangka meningkatkan kualitas SDM Indonesia, terdapat beberapa upaya perbaikan yang dapat dilakukan oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan yaitu:

1. Memperluas beasiswa untuk program pendidikan sarjana bagi siswa berprestasi dan siswa tidak mampu. Hal tersebut dapat dilaksanakan melalui kebijakan afirmatif bagi masyarakat yang terdaftar pada Program Keluarga Harapan (PKH) dengan persyaratan khusus. Kebijakan perluasan beasiswa ini dibutuhkan untuk meningkatkan angka partisipasi perguruan tinggi.
2. LPDP perlu diperbanyak kuota penerimaan untuk anak-anak di luar Pulau Jawa, karena penerima beasiswa luar Pulau Jawa masih jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan Pulau Jawa.
3. Pemberian beasiswa diprioritaskan untuk sektor Teknologi, Digitalisasi, dan Energi Terbarukan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 252/PMK.01/2011 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Dana Pendidikan
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.01/2016 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Dana Pendidikan
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 47 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Dana Pendidikan
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 111 Tahun 2021 Tentang Dana Abadi di Bidang Pendidikan

### Buku

- Farkhani et al, Metodologi Riset Hukum, Surakarta, 2020.
- Kementerian Keuangan. Buku II Nota Keuangan RAPBN TA 2024. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2023.
- Kementerian Keuangan. Buku II: Nota Keuangan beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2023.
- Kementerian Keuangan. (2023). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 2022 Audited.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (2020). Peta Jalan Pendidikan Indonesia 2020-2035.

- Laajaj, Rachid et al. Equality of Opportunity and Human Capital Accumulation: Motivational Effect of a Nationwide Scholarship in Colombia. Berlin: Department of Economics, Harvard University and National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA, 2016.
- Lembaga Pengelola Dana Pendidikan. (2022) Rencana Strategi Bisnis 2020-2024 Revisi Kedua.
- Lembaga Pengelola Dana Pendidikan. (2022). Laporan Tahunan 2021: Resiliensi, Transformasi, Kontribusi menuju Satu Dekade. Jakarta Pusat
- Pusat Kajian Anggaran DPR RI. Tinjauan Kritis Atas Pengelolaan Anggaran Pendidikan Melalui APBN. Jakarta: PKA BK DPR RI, 2019.
- Pratiwi, Friska Amelia. Indikator Pendidikan di Indonesia. Jakarta: Pusdatin Kemendikbud, 2018.
- UNDP (*United Nations Development Programme*). 2024. *Human Development Report 2023-24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world*. New York.
- Jurnal**
- Atmanti, Hastarini Dwi. Investasi Sumber Daya Manusia Melalui Pendidikan. *Dinamika Pembangunan*. Vol. 2 No. 1, 2015.
- Pristiwanti, D., Badariah, B., Hidayat, S., Dewi, R.S. Pengertian Pendidikan. *Jurnal Pendidikan dan Konseling*, Vol. 4, No.6, 2022.
- Puspita, D. G., & Andriani, D. E. Upaya Peningkatan Mutu Pendidikan Di Sekolah Menengah Pertama Dan Permasalahannya. *Jurnal Pendidikan Dan Kebudayaan*, 6(1), 21-37. <https://doi.org/10.24832/jpnk.v6i1.1734>, 2021.
- Sahatciu, Daors, .“The Impact of Scholarships on Student Careers: The Case of IPKO Foundation Next Generation Scholarship“ (2016). Thesis. Rochester Institute of Technology, 2016.
- Setiabudi, Abdullatif et al. Human Resources Development Scholarship: A Case Study of Ministry of Public Works and Housing of Indonesia. *Journal of International Conference Proceedings*, 2019.
- Sholihah dan Firdaus. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Melalui Pendidikan, 2019.
- Oriza, Muhammad & Hanita, Margaretha. Analisis Pengembangan Program Beasiswa Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) dalam Meningkatkan Kualitas dan Ketahanan Sumber Daya Manusia Guna Menghadapi Megatren Abad ke 21. *Jurnal Ilmiah Indonesia*. Vol. 7 No.6, 2022.
- Wijoyo, Handoko et al. Human Resources Investment through the Scholarship Program Implementation for Sustainable Development in the Local Region, 2022.
- Laman**
- Badan Pusat Statistik. (2023). Angka Partisipasi Kasar (APK) Perguruan Tinggi (PT) Menurut Provinsi, 2021-2023. Diakses tanggal 21 Mei 2024.
- Badan Pusat Statistik. (2023). Angka Partisipasi Kasar (APK) Menurut Provinsi dan Jenjang Pendidikan, 2021-2023. Diakses tanggal 21 Mei 2024.
- Badan Pusat Statistik. (2019). Proporsi Individu Yang Menggunakan Internet Menurut Provinsi (Persen), 2017-2019. Diakses tanggal 24 Agustus 2023.

# URGENSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG HILIRISASI MINYAK DAN BATUBARA SEBAGAI UPAYA MEMAKSIMALKAN PENGELOLAAN KEBIJAKAN HILIRISASI

## (THE URGENCY OF FORMATION OF LAW CONCERNING OIL AND COAL DOWNSTREAMING AS AN EFFORT TO MAXIMIZE THE MANAGEMENT OF DOWNSTREAMING POLICY)

M. Hafid

Dosen Universitas Hasanuddin  
Korespondensi: mohafid77@proton.me

### Abstrak

Hilirisasi merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendorong pembangunan nasional yang berkelanjutan melalui pemanfaatan sumber daya alam yang melimpah, guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya secara adil demi kemaslahatan rakyat Indonesia. Pada pemerintahan Presiden Joko Widodo, kebijakan hilirisasi telah diterapkan khususnya kepada sumber daya alam minyak dan batubara (minerba). Kebijakan hilirisasi tersebut dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan di seluruh rakyat Indonesia. Adapun permasalahan utama yang ada yakni bagaimanakah seharusnya pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba dilakukan, berikut dengan permasalahan/kendala yang dihadapinya? Kemudian, apakah upaya yang dapat dilakukan secara regulasi untuk memaksimalkan pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba? Hal ini penting karena bertujuan untuk mengetahui pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba dilakukan, berikut dengan permasalahan/kendala yang dihadapinya. Begitu juga, untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan secara regulasi untuk memaksimalkan pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba. Metode penulisan yang digunakan dalam tulisan ini adalah yuridis normatif. Lebih lanjut, selain studi kepustakaan secara normatif, penulis juga memperkuat penulisan ini dengan data lapangan dari para penggiat pertambangan. Hasil dari penulisan ini diketahui bahwa saat ini penerapan kebijakan hilirisasi masih belum berjalan optimal. Untuk itu perlu ada regulasi khusus dalam bentuk undang-undang agar dapat menjadi payung hukum pelaksanaan hilirisasi. Dalam kesimpulan diketahui juga bahwa terdapat sejumlah permasalahan/kendala dan juga tantangan untuk membangun hilirisasi, khususnya membangun proyek fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) di dalam negeri. Kemudian diketahui juga bahwa urgensi adanya undang-undang khusus mengenai hilirisasi ini tidak bisa ditempuh dengan metode lain misalnya perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, karena tidak *lex specialist* mengatur hilirisasi minerba.

**Kata Kunci:** Hilirisasi, pengelolaan, Minyak dan Batubara

### Abstract

*Downstreaming is an effort made by the Government to encourage sustainable national development through the use of abundant natural resources, in order to realize the welfare and prosperity of its people fairly for the benefit of the Indonesian people. Under President Joko Widodo's administration, downstream policies have been implemented, especially for natural resources such as oil and coal (minerba). This downstream policy was carried out as an effort to make this happen for all Indonesian people. The main problem that exists is how should the management of mineral and coal downstream policies be carried out, along with the problems/constraints faced? Then, what efforts can be made regulatory wise to maximize the management of mineral and coal downstream policies? This is important because it aims to find out how the mineral and coal downstream policy management is carried out, along with the problems/constraints it faces. Likewise, to find out what efforts can be made by regulation to maximize the management of mineral and coal downstream policies. The writing method used in this paper is normative juridical. Furthermore, apart from normative literature studies, the author also strengthens this writing with field data from mining activists. The results of*



*this writing show that currently the implementation of downstream policies is still not running optimally. For this reason, there needs to be special regulations in the form of laws so that they can become a legal umbrella for downstream implementation. In conclusion, it is also known that there are a number of problems/obstacles and challenges in building downstreaming, especially building processing and refining facility (smelter) projects in the country. Then it was also discovered that the urgency of having a special law regarding downstreaming could not be achieved using other methods, for example changing The Law Number 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining as amended by Law Number 3 of 2020, because the lex specialist does not regulate mineral and coal downstreaming.*

*Keywords: Downstreaming, management, Oil and Coal*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang diberi anugerah sumber daya alam yang melimpah, termasuk mineral yang selama ini menjadi kekuatan pemerintah dalam melakukan pembangunan nasional. Dalam tahun 2022 saja tercatat bahwa Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) telah hasilkan 29 rekomendasi keprospeekan potensi Sumber Daya Alam.<sup>1</sup> Lebih lanjut, Indonesia merupakan negara yang berdaulat, negara yang diatur oleh suatu sistem pemerintahan yakni Pemerintah. Atas dasar itulah kemudian Indonesia melalui pemerintah berusaha untuk menjalankan dan mematuhi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Karena pada prinsipnya UUD NRI Tahun 1945 adalah landasan konstitusional negara Indonesia; maka oleh sebab itu landasan dalam mengatur dan menjalankan pemerintahan harus sesuai dengan amanat konstitusional tersebut.

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 33 ayat (2) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.

1 ESDM, *Siaran Pers Nomor: 049.Pers/04/SJI/2023*, dimuat dalam <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/tahun-2022-badan-geologi-hasilkan-29-rekomendasi-keprospeekan-potensi-sda>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

Selanjutnya bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Artinya, Negara dapat saja mengeksploitasi sumber kekayaan alam yang dimiliki Negara, namun hingga saat ini belum terlaksana secara maksimal.<sup>2</sup> Mengingat mineral dan batubara (minerba) sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan serta sebagaian dari produknya terkait dengan hajat hidup orang banyak maka pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara. Untuk itu pengelolaannya perlu dilakukan secara optimal, efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.

Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 ini menjadi penanda bahwa negara harus aktif membangun kesejahteraan sosial. Terlebih Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 adalah salah satu pasal yang tidak mengalami perubahan pada momentum perubahan konstitusi yang terjadi pada kurun waktu 1999-2002, meskipun kala itu terdapat beberapa kali upaya untuk mengubah pasal dimaksud karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Namun perubahan urung dilakukan karena adanya perbedaan pendapat dan perdebatan pemikiran yang cukup panjang dalam sidang BP MPR. Pada akhirnya forum rapat memutuskan bahwa ketentuan Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak jadi diubah.<sup>3</sup> Salah satu alasan mengapa Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak diubah karena pasal ini dianggap karya yang monumental yang dihasilkan oleh para *founding father*. Adapun Muhammad Hatta merupakan salah seorang *founding fathers* sekaligus juga penggagas Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Ia menyatakan bahwa kelahiran Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dilatarbelakangi semangat kolektivitas yang didasarkan pada semangat tolong menolong. Walaupun, pada pokoknya pemerintah yang dipandang sebagai pengejawantahan rakyat

2 Febri Handayani, *Hak Menguasai Negara Dalam Pengaturan Sumber Energi Baru Dan Terbarukan*, Eksekusi: Journal of Law, Vol. 5 No. 1 Juni 2023, hal. 43.

3 Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet. Kedua, Jakarta:Rineka Cipta, 2014, hal. 133.

Indonesia menjadikan kepentingan publik atau masyarakat ditransformasikan menjadi kepentingan negara.<sup>4</sup> Konsep tersebut kemudian menjadi dasar disusunnya Pasal 33 UUD 1945. Implikasi semangat kolektivitas yang didasari semangat tolong menolong ini membawa beberapa konsekuensi, yaitu: (i) penguasaan sektor-sektor perekonomian dijalankan dengan bentuk koperasi. (ii) diperlukan perencanaan pembangunan ekonomi yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, perumahan dan makanan yang dilakukan oleh badan pemikir siasat ekonomi (*Planning Board*). (iii) melakukan kerjasama-kerjasama internasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dunia. Untuk itu pula maka secara terang dan jelas dapat kita pahami bahwa negara bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan. Adapun dengan potensi bumi, air, dan kekayaan alam lainnya yang ada di nusantara ini maka sejatinya hal ini dapat mewujudkan kesejahteraan tersebut.

Dalam praktik ketatanegaraan di berbagai negara, permasalahan pengelolaan sumber daya alam merupakan bagian dari kebijakan perekonomian suatu negara yang tertuang dalam setiap konstitusi negaranya.<sup>5</sup> Akan tetapi pada umumnya negara-negara yang bercorak liberal-kapitalis dan menganut tradisi hukum *common law* seperti Amerika, Inggris, Australia, dan Kanada tidak memuat ketentuan mengenai dasar-dasar kebijakan ekonomi dalam naskah undang-undang dasarnya. Hal ini disadari meski tujuan penerapan dasar kebijakan ekonomi ini adalah untuk mengatur peraturan agar mudah dalam perencanaan yang berkaitan dengan hal perekonomian dan pemerataannya untuk menuju pengambilan kebijakan ekonomi yang baik.<sup>6</sup> Lebih lanjut, karena masalah-masalah perekonomian dianggap sebagai domain pasar (*market*) yang tunduk pada mekanisme pasar sehingga tidak memerlukan peraturan yang ketat

oleh negara. Paradigma dan cara pandang seperti ini tentunya amat memengaruhi penyusunan konstitusinya. Terlebih lagi negara-negara yang menganut tradisi *common law* pada dasarnya tidak memiliki konstitusi tertulis bukan dalam arti harfiah, melainkan konstitusi tersebut tidak dituangkan dalam satu naskah undang-undang dasar.

Terkait dengan kebijakan negara, saat ini Presiden Joko Widodo (Jokowi) tengah terus menggenjot kebijakan hilirisasi minerba. Hal ini disebutkan Bapak Presiden dalam pidato kenegaraannya dalam kesempatan Sidang Tahunan MPR RI dalam rangka HUT Kemerdekaan RI Ke-78.<sup>7</sup> Lebih lanjut, kebijakan ini merupakan bentuk industrialisasi mineral di dalam negeri yang dapat terlaksana secara optimal di antaranya dengan menjalankan program peningkatan nilai tambah/hilirisasi mineral. Program ini diharapkan dapat memberikan manfaat maksimal terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia serta pengembangan ekonomi nasional yang kuat dan berdaya saing. Hilirisasi mineral dapat dilakukan dengan salah satunya melalui kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian yaitu membangun fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian mineral (*smelter*) oleh perusahaan pertambangan.

Hilirisasi mineral dan batubara (minerba) tidak hanya cukup ketika komoditas mineral diproses menjadi bahan setengah jadi. Akan tetapi harus lebih jauh, menjadi produk sebagai bahan dasar atau pelengkap pada tahapan akhir dalam pohon industri. Indonesia memiliki keunggulan komparatif atas sumber daya dan cadangan mineral seperti nikel dan kobalt yang dapat dimanfaatkan untuk pengembangan baterai untuk kendaraan listrik yang ramah lingkungan. Keterdapatannya mineral lainnya yang dapat diproses menjadi produk akhir, dapat mendukung transisi energi dari energi fosil menjadi energi bersih di masa depan. Untuk mewujudkan energi bersih tersebut maka tak heran Indonesia sedang

4 Afifah Kusumadara, *Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki?*, Jurnal Media Hukum, Vo. 20 No.2, Desember 2017, hal. 263-264

5 Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal. 142

6 Hartanto, *Karakteristik Penerapan Hukum Ekonomi Dalam Pembangunan di Indonesia*, Jurnal Widya Pranata Hukum, Volume 1, Nomor 2, September 2019, hal. 138.

7 ESDM, *Pidato Kenegaraan Presiden: Tekankan Hilirisasi Untuk Tingkatkan Pendapatan Per Kapita*, dimuat dalam <https://www.minerba.esdm.go.id/berita/minerba/detil/20230816-pidato-kenegaraan-presiden-tekanan-hilirisasi-untuk-tingkatkan-pendapatan-per-kapita>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

menggenjot hilirisasi tambang yang membutuhkan pasokan energi banyak dan terjangkau, yang masih didapat dari batubara.<sup>8</sup> Adapun, dalam mendorong industrialisasi mineral di dalam negeri, pemanfaatan sumber daya dan cadangan mineral dan batubara harus tetap dilaksanakan dengan optimal, dengan tetap mengedepankan tata kelola pertambangan yang baik melalui prinsip “good mining practices” dan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan yaitu prinsip *environmental, social, and governance (ESG)*.

Aspek penguasaan teknologi pengolahan dan/atau pemurnian mineral juga perlu menjadi perhatian. Pengolahan dan/atau pemurnian mineral bukanlah ilmu roket. Seharusnya kita bisa melakukannya sendiri, namun kenyataannya kita masih bergantung pada teknologi dari luar. Untuk itu aspek tahapan operasional agar pembangunan smelter dapat dibangun. Sebagai contoh, PT Freeport Indonesia dilaporkan membutuhkan proses lebih panjang dalam pembangunan smelter. Proses tersebut dirasakan panjang karena bahkan smelter dari PT Freeport baru beroperasi di bulan Juni 2024.<sup>9</sup> Banyak kendala dalam pembangunannya, mulai dari pemilihan lokasi, perhitungan biaya serta penetrasi pasar yang cukup rumit. Hal ini harus dijadikan pengalaman penting, bahwa pembangunan smelter sulit diselesaikan tepat waktu namun tetap dapat dijalankan dengan perencanaan yang baik dan dukungan dari berbagai pihak.

Adapun industri mineral berdampak besar pada berbagai aspek kehidupan. Sebagai contoh dengan keberadaan PT Timah Tbk di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yang memberikan gambaran bagaimana industri ini dapat memberikan *multiplier effect* seperti penerimaan negara baik pajak dan non pajak, membuka lapangan kerja, serta peningkatan ekonomi masyarakat sekitar. Hal yang terjadi bahwa pembentukan harga timah

ternyata memberikan *multiplier effect* bagi sub sektor pertambangan timah terhadap output perekonomian nasional dan pendapatan rumah tangga masyarakat.<sup>10</sup> Adapun hal ini pastinya akan berdampak jika terjadi guncangan ataupun perubahan kebijakan, akan berdampak besar, sehingga perlu direncanakan dan dikaji dengan baik.

Sejatinya Industrialisasi, hilirisasi dan mitigasi perubahan iklim adalah bagian integral dari strategi pemerintah untuk membawa Indonesia keluar dari *middle-income trap*. *Middle-income trap* mengacu pada negara-negara yang mengalami pertumbuhan ekonomi sangat pesat hingga mencapai status negara pendapatan menengah, namun kemudian gagal mengatasi perlambatan ekonomi guna mengejar ekonomi yang setara dengan negara-negara maju.<sup>11</sup> Adapun, saat ini Hilirisasi yang erat dengan industrialisasi, dipilih oleh bangsa kita sebagai solusi untuk keluar dari kondisi tersebut. Hal lain yang juga penting diperhatikan lainnya yakni mitigasi perubahan iklim adalah keniscayaan, karena kondisi ini tidak terelakan bagi Indonesia, dan bisa menjadi sumber penerimaan negara dan pertumbuhan ekonomi baru seperti contohnya CCS / CCUS, *sustainability compliance*, dan lain sebagainya. Bangsa Indonesia memiliki memiliki impian yang besar yakni meraih target Indonesia emas di tahun 2045. Target RPJPN 2045 untuk PDB Nominal yakni 9,8 Triliun USD dan target ranking PDB Dunia di posisi 5 besar dunia. Agar dapat keluar dari *middle income trap* maka ekonomi kita harus tumbuh 6-7% selama 20 (dua puluh) tahun ini. Untuk itu maka program pemerintah melalui hilirisasi minerba ini perlu untuk digenjut terus guna mendorong terwujudnya impian bangsa Indonesia yakni mensejahterakan kehidupan bangsa. Penulis kemudian memandang bahwa topik mengenai hilirisasi minyak dan batu bara ini menarik untuk dibahas.B

8 Agnes Theodora, *Dilema Industrialisasi Tambang di Era Transisi Energi*, dimuat dalam <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/10/10/dilema-hilirisasi-tambang-di-tengah-transisi-energi>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

9 Herlina Kartika Dewi, *Progres Smelter Freeport Capai 93%, Akan Beroperasi Juni 2024*, dimuat dalam <https://industri.kontan.co.id/news/progres-smelter-freeport-capai-93-akan-beroperasi-juni-2024>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

10 ESDM, *Analisis Pembentukan Harga di Bursa timah Indonesia dan Dunia*, dimuat dalam <https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-analisis-pembentukan-harga-di-bursa-timah-indonesia-dan-dunia.pdf>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

11 M. Nur Rianto Al Arif, *Hilirisasi Industri dan Solusi “Middle Income Trap”*, dimuat dalam <https://news.detik.com/kolom/d-7130474/hilirisasi-industri-dan-solusi-middle-income-trap>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, beberapa permasalahan yang dapat didalami yakni:

1. Bagaimanakah seharusnya pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba dilakukan, berikut dengan permasalahan/kendala yang dihadapinya?
2. Apakah upaya yang dapat dilakukan secara regulasi untuk memaksimalkan pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba?

## C. Tujuan Penulisan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penulisan ini yakni:

1. Untuk mengetahui pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba dilakukan, berikut dengan permasalahan/kendala yang dihadapinya.
2. Untuk upaya yang dapat dilakukan secara regulasi untuk memaksimalkan pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba.

## D. Metode Penulisan

Penulisan ini dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian atau kajian, literatur, serta peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Penulisan ini juga diperkuat dengan data lapangan yang didapatkan dari sejumlah penggiat pertambangan minyak dan batu bara yang menjalankan program hilirisasi minerba ini.

# II. Pembahasan

## A. Kerangka Konseptual

### 1. Hilirisasi

Hilirisasi merupakan suatu bentuk strategi untuk meningkatkan nilai tambah yang dimiliki oleh suatu negara. Adapun yang dimaksud dengan hilirisasi dalam hal ini yakni dalam bentuk bahan setengah jadi dari yang semulanya bahan mentah. Melalui kebijakan hilirisasi Indonesia berkeinginan untuk mengembangkan sektor industri berbasis kekayaan sumber daya alam (SDA) dan meningkatkan nilai tambah dari mineral mentah yang Indonesia miliki. Kebijakan ini sejalan dengan berbagai insentif kebijakan,

seperti *tax holiday*, pengurangan pajak penghasilan badan, impor bebas bea masuk hingga larangan ekspor (*export ban*) untuk bahan mineral mentah yang tidak diproses, seperti nikel.<sup>12</sup>

Lebih lanjut, hilirisasi yang dimaksud dalam kerangka teori ini dapat diartikan sebagai suatu proses dalam meleburkan dan memurnikan hasil tambang. Dengan adanya hilirisasi ini maka menandai berakhirnya ekspor bahan baku nikel ke luar negeri.<sup>13</sup> Di sisi lain, nikel disuling terlebih dahulu di Indonesia sebelum hasilnya diekspor. Hampir seluruh produk pemurnian nikel Indonesia dikapalkan ke luar negeri sebagai bahan baku industri yang signifikan dan strategis dengan nilai ekonomi tinggi, serta untuk pengolahan dan pemurnian, yang saat ini sulit untuk dihilirisasi. Masih ada kelangkaan teknologi yang dikuasai asing, khususnya di Cina, Jepang, dan lain sebagainya.<sup>14</sup>

Pelaksanaan hilirisasi selama ini bertujuan untuk menaikkan nilai tambah ekspor suatu negara. Pemerintah Indonesia sendiri telah mencoba menciptakan insentif untuk mendorong hilirisasi pertambangan seperti menetapkan royalti batu bara 0% untuk batu bara yang dilakukan hilirisasi.<sup>15</sup> Adapun, dengan hilirisasi, komoditas yang dikapalkan bukan lagi bahan baku melainkan produk setengah jadi. Dengan menciptakan lapangan kerja baru, hilirisasi diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah komoditas, memperkuat struktur industri, dan memperluas prospek bisnis dalam negeri. Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa hilirisasi adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendorong pembangunan nasional yang berkelanjutan guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya secara adil demi kemaslahatan rakyat Indonesia.

<sup>12</sup> Jeremy Samuel Ngadiman, *Kebijakan Hilirisasi Sumber Daya Alam: Lanjut atau Berubah?*, CSIS Commentaries CSISCOM00424, 29 Januari 2024, hal. 1.

<sup>13</sup> S. A. Hasram, *Peran World Trade Organization Dalam Penyelesaian Sengketa Dagang Antara Korea Selatan Dan Jepang*, Skripsi Universitas Hasanuddin, 2022, hal. 4010.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 4012.

<sup>15</sup> Rio Fafen Ciptaswara, *Implementasi Hilirisasi Mineral Dan Batu Bara Dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Energi Dan Daya Saing Industri Nasional*, Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada, Volume 34 No. 2 Tahun 2022, hal. 523.



Adapun dalam implementasinya, permasalahan hilirisasi selama ini yakni adalah adanya persyaratan keuangan yang harus dipenuhi untuk mengolah bahan mentah yang ditambang menjadi bahan jadi yang siap digunakan konsumen.<sup>16</sup> Alhasil, modal bisa dialihkan dari sektor lain untuk memenuhi kebutuhan pengolahan hasil tambang (*smelter*). Pada prinsipnya perlu dibangun *smelter* untuk mengolah bahan baku dari pertambangan karena dengan pembangunan *smelter* maka tentu akan meningkatkan nilai jual produk-produk yang terbuat dari sumber daya alam yang melimpah di Indonesia.

## 2. Kewenangan Pengelolaan Minerba

Secara umum, konsepsi hak dan kepemilikan sumber daya alam (SDA) terbagi ke dalam beberapa kategori. *Pertama*, sumber daya milik negara (*state property*). Hal ini berarti bahwa pengelolaan sumber daya tersebut berada dalam penguasaan negara. Dengan demikian, pemanfaatannya pun diatur oleh negara. Sumber daya alam seperti gas alam, hutan, minyak bumi, bahan mineral dan batubara termasuk dalam kategori ini. *Kedua*, sumber daya alam milik pribadi (*private property*). Sumber daya ini dapat dimiliki secara pribadi tetapi pengelolaannya harus sejalan dengan norma-norma yang ditetapkan oleh negara. Menyadari bahwa pengelolaannya pun harus melibatkan aspek kelestarian, pemanfaatannya tidak boleh dilakukan secara eksekutif. Lahan pertanian misalnya, termasuk dalam kategori ini.<sup>17</sup>

Kategori *ketiga* mencakup sumber daya alam milik bersama (*common property*). Sumber daya dalam kategori ini dapat dimiliki dan dimanfaatkan secara bersama-sama dalam suatu kelompok masyarakat dan terikat dengan sistem sosial tertentu yang pengelolaannya tentu juga harus memperhatikan aspek kelestarian. Kepemilikan dan pengelolaan tanah marga atau ulayat mencerminkan kategori ini. Kategori *keempat* adalah sumber daya tidak bertuan (*open access*). Dalam konsepsi administrasi negara, secara prinsip, sebenarnya tidak ada sumber daya yang tidak bertuan di suatu negara. Namun

demikian, dalam praktiknya, ketika status kepemilikan suatu sumber daya belum memiliki kejelasan, setiap orang maupun sekelompok masyarakat merasa memiliki privilege untuk memanfaatkannya. Beberapa kasus pemanfaatan sumber daya yang dimanfaatkan oleh sekelompok masyarakat meskipun secara prinsip adalah sumber daya milik negara tetapi termasuk dalam kategori ini. 'Pembiaran' oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah karena pertimbangan pemenuhan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat menjadikan terjadinya fenomena pergeseran pemaknaan terhadap hak atas akses pengelolaan sumber daya alam.<sup>18</sup>

Dengan menggunakan konsepsi hak dan kepemilikan sumber daya alam tersebut di atas, sumber daya mineral dan batubara (minerba) termasuk dalam kategori sumber daya milik negara. Hal ini berarti bahwa pengelolaan sumber daya ini berada dalam penguasaan negara.<sup>19</sup> Arti penting penguasaan negara terhadap pengelolaan sumber daya minerba didasarkan pada kenyataan bahwa negara memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap hasil pemanfaatannya, setidaknya dalam sejarah pembangunan selama ini. Dalam kerangka filosofi bernegara, hal ini tentu pun sejalan dan menjadi pilihan politik pembangunan negara. Landasan konstitusional negara menegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pasal ini dapat dimaknai bahwa pengelolaan sumber daya alam oleh negara mengandung tiga pilar yang saling bertautan, yakni kekayaan alam itu sendiri, pemanfaatan, atau dalam bahasa ekonomisnya eksploitasi, untuk pembangunan ekonomi negara, dan alokasi pemanfaatannya untuk semata-mata kesejahteraan rakyat.<sup>20</sup>

Bergulirnya desentralisasi dan otonomi daerah sejak era reformasi politik telah merubah peta kekuasaan politik negara. Kondisi ini juga

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid., hal. 33.

<sup>20</sup> Lihat Iskandar Zulkarnain dkk. 2004. *Konflik di Daerah Pertambangan, Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal Dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara*. Jakarta: LIPI, hal. 253.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Iskandar Zulkarnain dkk, *Dinamika dan Peran Pertambangan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: LIPI, 2007, hal. 33-34.



sekaligus turut menambah perkembangan dan dinamika pengelolaan sumber daya mineral itu sendiri yang sebelumnya sangat sentralistik, lebih bermuara pada kekuatan modal besar dan sedikit dikesampingkannya aspek sosial dan perlindungan lingkungan. Dengan adanya pemberian kewenangan politik bagi daerah khususnya kabupaten/kota, daerah berhak untuk melakukan prakarsa dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam format kekuasaan politik seperti ini, proses pembangunan daerah dapat lebih mudah dilaksanakan dan dapat lebih merepresentasikan aspirasi rakyat di daerah.<sup>21</sup>

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan secara umum, pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah sebenarnya tidak identik dengan penyerahan kewenangan secara penuh karena pada hakekatnya baik pemerintah pusat maupun daerah sama-sama harus berperan dalam menjalankan fungsi stabilisasi, distribusi dan pelayanan masyarakat. Jadi, yang membedakan adalah skala kekuasaan dan kewenangannya. Pemerintah pusat seharusnya lebih berperan dalam kedua fungsi pertama dan sebaliknya pemerintah daerah semestinya lebih berperan pada fungsi yang ketiga.<sup>22</sup>

Namun demikian, euforia otonomi daerah secara politis lebih dimaknai sebagai pelimpahan kekuasaan yang seolah-olah tidak terbatas dan berorientasi pada kepentingan jangka pendek dan sering pada kepentingan penguasaan teritorial.<sup>23</sup> Dengan konsepsi yang lebih terukur, pemanfaatan sumber daya alam dalam era otonomi daerah sering lebih dimaknai sebagai sarana untuk peningkatan pendapatan daerah. Dalam konteks ini, aspek pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat setempat dan perlindungan ekologis dalam setiap pengelolaan SDA menempati posisi marginal, kalau tidak dapat disebut ditinggalkan. Beberapa kasus karut-marutnya pengelolaan perizinan, pengawasan dan kerusakan lingkungan, serta konflik masyarakat di sekitar lokasi pemanfaatan SDA dengan badan hukum pemegang wilayah ijin usaha pertambangan (WIUP) di daerah

merefleksikan sisi negatif pengelolaan SDA dalam era otonomi politik selama ini.

Akibatnya, ketidakharmonisan pengelolaan SDA pertambangan menjadi hal yang tidak terhindarkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam bahasa yang lebih operasional, konflik ini pada gilirannya dimaknai sebagai konflik perebutan kewenangan antara pusat dan daerah. Konflik ini biasanya terjadi karena tuntutan pemerintah daerah untuk sepenuhnya mengelola pengelolaan SDA, pembagian hak perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang lebih adil, serta tuntutan terhadap pemerintah pusat untuk menciptakan keharmonisan dengan sektor-sektor terkait lainnya seperti sektor kehutanan dan lingkungan hidup.<sup>24</sup>

Perubahan pengaturan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang pada awalnya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah kabupaten/kota menjadi dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda) dilatarbelakangi oleh inisiasi dan upaya pemerintah pusat untuk menata kembali berbagai kasus karut-marutnya penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang sumber daya mineral selama ini. Kebijakan ini juga sekaligus menjembatani konflik atau potensi konflik lebih lanjut yang ditimbulkan dari pembagian kewenangan dan kurang harmonisnya hubungan pusat-daerah di sektor tersebut. Dengan pola pemikiran seperti ini, disain pengaturan ini diharapkan dapat lebih memperkuat sinergitas kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tanpa mengorbankan kepentingan masyarakat dan lingkungan dalam bingkai desentralisasi dan otonom daerah yang semakin matang, substantif dan bertanggung jawab.<sup>25</sup>

Bagaimana dengan dicabutnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral harus dijembatani? Dalam konsepsi

<sup>21</sup> Ibid., hal. 261.

<sup>22</sup> Ibid., hal. 262.

<sup>23</sup> Juniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*. Bandung: Alumni, 2017. hal. 30.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> R. Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan (PUSKAB)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2022, hal. 54 – 55.

pengaturan RUU nantinya, bagaimana pun pemerintah daerah kabupaten/kota harus tetap diberikan ruang kewenangan dalam penyelenggaraan urusan tersebut meskipun dengan misalnya, skala dan luasan wilayah pertambangan maupun jenis/golongan minerba yang dimanfaatkan. Dalam aspek lain, tercerabutnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang ini juga perlu diberikan semacam ruang kompensasi misalnya, dalam bentuk besaran perhitungan bagi hasil/royalti yang lebih adil dan berimbang baik bagi daerah penghasil maupun daerah non-penghasil. Pemberian ruang kewenangan ini setidaknya-tidaknya karena dua alasan berikut ini. *Pertama*, penguatan proses demokratisasi pemanfaatan SDA. Desentralisasi dan otonomi daerah menempatkan rakyat sebagai subyek pembangunan. Dalam konsepsi seperti ini, rakyat di daerah-daerah penghasil SDA yang notabene adalah rakyat di daerah kabupaten/kota harus diberikan ruang partisipasi dalam pengelolaan SDA secara umum. Dalam konteks yang lebih konkret, pengakomodasian aspirasi rakyat di daerah-daerah penghasil menjadi salah satu variabel penting bagi keberhasilan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya mineral secara terintegrasi (*integrated natural resources management*). Secara konseptual, pengelolaan sumber daya alam secara terintegrasi dapat dimaknai sebagai proses pengelolaan SDA yang berkelanjutan dan memenuhi kepentingan semua pemangku kepentingan termasuk di dalamnya misi perlindungan lingkungan.<sup>26</sup>

*Kedua*, penguatan rasa keadilan dan keseimbangan dalam pengelolaan SDA minerba. Penegasan ini sekaligus juga memperkuat aspek penghormatan hak asasi manusia (HAM). Tanpa penguatan hal ini bagi rakyat di daerah baik daerah penghasil maupun non-penghasil, dukungan dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan SDA yang terintegrasi akan sulit terbangun. Hal ini sangat beralasan karena pengelolaan SDA pada dasarnya juga dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat di daerah, pemerintah daerah dan negara serta

menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.<sup>27</sup>

Dalam konteks kepentingan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, alternatif pemberian ruang kewenangan dan/atau kompensasi tersebut juga dapat dilihat dari kepentingan pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan yang lebih komprehensif atas sejumlah isu yang selama ini selalu menjadi persoalan di lapangan dalam pengelolaan pertambangan minerba. Sejumlah isu tersebut misalnya, mencakup dana bagi hasil, tanggung jawab sosial perusahaan (CSR), resistensi masyarakat setempat akibat kurang jelasnya mekanisme keberatan atau penolakan mereka terhadap kehadiran penambangan di daerahnya, lemahnya isu pengawasan dan pembinaan dalam mengurangi tingkat risiko sosial dan lingkungan. Isu pengawasan dan pembinaan akan menjadi semakin penting dalam konteks semakin besarnya isu kerusakan lingkungan akibat operasi pemanfaatan pertambangan minerba dan kecenderungan lemahnya penegakkan hukum.<sup>28</sup> Sementara itu, keterbatasan jumlah SDM dan tumpang tindihnya kelembagaan lembaga pengawas pertambangan minerba secara vertikal dan horisontal semakin menguatkan kehadiran persoalan ini di sisi lain.

## B. Kondisi Saat Ini Terkait Pelaksanaan Hilirisasi Minerba

Pada saat ini Indonesia kini tengah menggenjot hilirisasi minerba salah satunya misalnya hilirisasi nikel di dalam negeri. Untuk itu Pemerintah pun tidak memberlakukan lagi ekspor bijih nikel sejak awal 2020 lalu dan direncanakan akan berlanjut pada komoditas lain. Namun, jalan sangat terjal hingga saat ini masih harus dihadapi Indonesia dalam praktik penyelenggaraan hilirisasi tersebut. Hilirisasi merupakan pilihan mutlak karena sebagai negara yang memiliki SDA yang melimpah akan menjadi perhitungan di kancah internasional. Bilamana Langkah hilirisasi tidak

<sup>26</sup> Zulkarnain (2007), *op.cit.*, hal. 36 mengutip Jeffrey Sayer dan Bruce Campbell. 2004., *The Science of Sustainable Development: Local Livelihood and the Global Environment*, UK: Cambridge Uni. Press, hal. 4.

<sup>27</sup> Lihat pengaturan tentang asas-asas dan tujuan pengelolaan sumber daya mineral dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba.

<sup>28</sup> An an Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional*, Bandung: Keni Media, 2016.

ditempuh, bukan tak mungkin negara tersebut tidak dapat memaksimalkan potensi SDA yang dimilikinya.<sup>29</sup>

Penyelenggaraan hilirisasi yang dilakukan oleh Indonesia ini, pun ternyata tidak disukai oleh banyak negara-negara maju yang ada. Bukan hanya masalah dengan *World Trade Organization* (WTO) yang merupakan satu-satunya organisasi internasional yang mengatur perdagangan internasional, negara lain ramai menyerang Indonesia atas kebijakan yang tengah saat ini dilakukan oleh Indonesia melalui hilirisasi. Adapun, negara yang kontra dengan hilirisasi ini berasal dari uni eropa.<sup>30</sup>

Adapun, Bapak Presiden Joko Widodo (Jokowi) dengan tegas tetap menjalankan kebijakan Pemerintah Indonesia sehingga Indonesia tidak akan mundur untuk melanjutkan program hilirisasi meskipun kebijakan ini dianggap kurang populis.<sup>31</sup> Anggapan banyak pihak yang kurang secepat dengan hilirisasi ialah bahwa hilirisasi ini dianggap hanya menguntungkan industrialisasi dari Cina. Apalagi kalau hilirisasi yang dilakukan baru sebatas produk *Nickel Pig Iron* (NPI) dan *feronikel*. Namun, Presiden Jokowi selama ini tetap tidak akan menghentikan kebijakan menuju industrialisasi dan hilirisasi komoditas mentah. Pasalnya, kebijakan ini akan memberikan nilai tambah besar untuk negara ini.

Hilirisasi nikel akhirnya membawa Indonesia mendapatkan keuntungan lebih besar, bahkan mencapai Rp. 510 triliun dari sebelum hilirisasi ini berjalan, Indonesia hanya bisa mendapatkan nilai ekspor sebesar Rp. 17 triliun. Melalui kebijakan ini pula diungkapkan bahwa dampak hilirisasi nikel yang sudah dijalankan Indonesia sudah menyerap lapangan kerja jauh berlipat-lipat dibandingkan ketika hanya menjual mineral mentah.<sup>32</sup>

29 Herdis Herdiansyah, *Pengelolaan Konflik Sumber Daya Alam Terbarukan di Perbatasan dalam Pendekatan Ekologi Politik*, *Jurnal Hubungan Internasional* Vo. 7, No. 2, 2019, hal. 2.

30 CNBC, *Bukan AS, Ternyata Negara ini Tolak Larangan ekspor Nikel RI*, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230219100344-4-415017/bukan-as-ternyata-negara-ini-tolak-larangan-ekspor-nikel-ri>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

31 Aryo Putranto, *Jokowi Harap Presiden Mendatang Lanjutkan Hilirisasi dan Tak Gentar Digugat Asing*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2023/10/08/11372991/jokowi-harap-presiden-mendatang-lanjutkan-hilirisasi-dan-tak-gentar-digugat>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

32 BPMI Setpres, *Presiden Jokowi Tegaskan Pemerintah Tidak*

Praktik penyelenggaraan hilirisasi sejauh ini juga membawa berkah bagi Indonesia. Sejak dua tahun terakhir, industri pertambangan nasional mengalami lompatan cukup tinggi. Hal ini berkat komitmen pemerintah yang serius untuk melakukan hilirisasi bahan tambang. Secara bertahap, pemerintah terus melakukan penghentian ekspor bahan tambang mentah, dimulai dari nikel, bauksit, timah, hingga alumina.<sup>33</sup>

Dengan rencana hilirisasi pertambangan dan ekosistem kendaraan listrik, nikel Indonesia kini menjadi primadona. Seperti diketahui, nikel menjadi bahan baku utama dalam pembuatan baterai kendaraan listrik. Kebijakan pemerintah untuk fokus mendorong hilirisasi nikel mulai membuahkan hasil dalam mendorong perekonomian daerah dan nasional. Ekspor produk nikel dan investasi sektor ini melonjak pesat dalam beberapa tahun terakhir. Adapun, data kenaikan ekspor produk nikel Indonesia dapat diuraikan yakni sebelum ekspor nikel melalui hilirisasi berjalan, di tahun 2017 - 2018, nilai ekspor bijih nikel hanya mencapai US\$ 3 miliar atau Rp 46,5 triliun (kurs Rp 15.500 per US\$).<sup>34</sup> Ketika hilirisasi berjalan nilai ekspor dari nikel di tahun 2021 sudah mencapai US\$ 20,9 miliar atau sekitar Rp 323 triliun. Kemudian pada tahun 2022 ekspor nikel bisa mencapai US\$ 27 - US\$ 30 miliar (Rp 465 triliun) dari dampak hilirisasi.<sup>35</sup> Jika dilihat dari beberapa tahun ini, nilai ekspor nikel ber-hilirisasi mampu menghasilkan nilai tambah yang fantastis. Tercatat nilai ekspor nikel pada tahun 2022 tembus hingga US\$ 33 miliar atau mencapai Rp. 514,3 triliun. Realisasi itu naik signifikan dari yang tahun 2021 mencapai US\$ 20,9 miliar, bahkan dari tahun 2018-2019 yang hanya US\$ 3,3 miliar.<sup>36</sup>

*Akan Hentikan Hilirisasi Industri*, dimuat dalam <https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/president-jokowi-tegaskan-pemerintah-tidak-akan-hentikan-hilirisasi-industri/>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

33 Aulia Mutiara Hatia Putri, *Bukan Omong Kosong! Ini Bukti Proyek Kebanggaan Jokowi Untung*, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/research/20230814065554-128-462593/bukan-omong-kosong-ini-bukti-proyek-kebanggaan-jokowi-untung>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

Tahun	Nilai (US\$)			Berat (Kg)		
	Bijih nikel	Ferro nikel	Nikel dan barang daripadanya	Bijih nikel	Ferro nikel	Nikel dan barang daripadanya
2010	532,446,129	373,596,120	1,435,873,060	17,566,047,388	80,141,696	112,687,598
2011	1,428,040,011	470,120,738	1,217,975,282	40,792,164,833	78,837,659	83,134,647
2012	1,489,084,347	336,764,138	993,317,965	48,449,392,135	77,121,342	91,782,571
2013	1,685,247,617	232,038,214	941,569,462	64,802,857,120	6,818,828	97,099,984
2014	85,913,010	292,133,409	1,058,062,058	4,160,120,660	83,749,431	100,471,905
2015	0	330,332,112	806,080,508	0	181,699,869	104,736,192
2016	0	571,298,623	595,513,650	0	411,438,077	99,709,311
2017	155,189,439	1,331,356,652	646,654,846	4,882,727,800	1,016,014,982	97,054,671
2018	628,026,535	1,361,123,814	790,515,322	19,764,458,737	846,994,788	94,470,867
2019	1,097,012,524	2,595,556,909	813,159,313	32,380,134,812	1,593,695,385	91,530,714
2020	117	4,738,860,405	808,419,686	1,405	2,871,507,780	92,239,330
2021	43	7,087,354,344	1,284,499,463	65	3,503,988,031	166,440,559
2022	29	13,621,270,768	5,977,671,430	492	5,779,785,224	778,409,609

Tabel 1. Kesuksesan Hilirisasi  
(Diolah dari sumber Kementerian ESDM)

Program hilirisasi ini harus dilanjutkan karena kita memiliki cadangan nikel terbesar di dunia. Cadangan timah pun terbesar kedua di dunia. Cadangan beuksit terbesar ke-6 di dunia. Cadangan tembaga terbesar ke-7 dunia. Potensi EBT 437 GW.<sup>37</sup> Potensi produksi perikanan tangkap lestari 12 juta ton per tahun. Potensi produksi budidaya laut 50 juta ton per tahun. Hal ini menjadikan sumber daya alam Indonesia layak untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat konstitusi.

Adapun salah satu contoh data lapangan dari sejumlah penggiat pertambangan minyak dan batu bara yang menjalankan program hilirisasi minerba ini yang dapat diuraikan dalam uraian pembahasan ini yakni contohnya terkait hilirisai di Kabupaten Halmahera Tengah yang ada pada PT Indonesia Weda Bay Industrial Park (IWIP). Keberadaan industri pengolahan nikel di Maluku Utara adalah buah dari kebijakan hilirisasi yang gencar digaungkan pemerintah dan diklaim berhasil mendongkrak ekonomi di Provinsi

37 Antara, *Luhut sebut RI bisa capai net zero emission dengan potensi EBT 437 GW*, dimuat dalam <https://www.antarane.ws.com/berita/3240949/luhut-sebut-ri-bisa-capai-net-zero-emission-dengan-potensi-ebt-437-gw>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

Maluku Utara. Ekonomi Maluku Utara memang tumbuh berdasarkan angka-angka statistik. Pada 2023 pertumbuhannya mencapai 23,89 persen. Provinsi Maluku Utara lantas menyandang wilayah dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi di seluruh provinsi di Indonesia, bahkan jauh melampaui pertumbuhan ekonomi nasional.<sup>38</sup>

Contoh lainnya yakni terdapat di Blok Bahadopi, Morowali-Sulawesi Tengah. Pengerjaan di Morowali tersebut adalah upaya ikut mendukung kebijakan hilirisasi hasil tambang domestik yang digencarkan oleh pemerintah. Fasilitas yang disebut sebagai *Indonesia Growth Project* (IGP) Morowali itu bahkan diklaim sebagai proyek pemurnian bijih nikel dengan emisi karbon terendah kedua setelah smelter serupa milik perseroan yang berada di Blok Sorowako, Sulawesi Selatan.<sup>39</sup>

Proyek smelter IGP Morowali itu tidak saja memadukan penambangan dan manufaktur

38 Rizal Kapita, *Perkembangan Tambang Nikel di Maluku Utara Studi Kasus PT IWIP*, Kajian Penggiat Pertambangan, 2023, hal. 40.

39 M. Fuad, *Pertambangan Blok Bahadopi Tantangan dan Hambatan Tahun 2022-2023*, hal. 23.



secara integral, tetapi juga menjadi manifestasi nyata pada praktik hilirisasi dengan orientasi ekonomi hijau (*green economy*). IGP Morowali merupakan proyek anyar yang bernilai investasi sebesar Rp37,5 triliun yang terdiri dari konstruksi fasilitas penambangan dan konstruksi pabrik pengolahan/pemurnian bijih nikel di Blok Bahodopi.<sup>40</sup>

Pemerintah pun dalam hal ini secara tegas tidak akan lepas tangan terkait kredit smelter. Pada IGP Morowali itu terdapat nantinya aktivitas penambangan yang dilakukan langsung oleh perusahaan yang terkait. Kemudian bijih nikel dari penambangan kemudian diolah pada fasilitas pengolahan atau smelter berteknologi RKEF di Desa Sambalagi, Morowali. Adapun smelter, dibangun melalui skema joint venture bersama dengan investor asing. Pabrik pemurnian bijih nikel ini akan memproduksi dengan kapasitas hingga 73 ribu ton nikel per tahun serta menjadi pabrik berteknologi *pirometalurgi rotary kiln-electric furnace* (RKEF) RKEF pertama di Indonesia yang didukung pembangkit listrik tenaga gas (LNG), dengan kapasitas hingga 500 megawatt (MW).<sup>41</sup>

Di samping itu, pihak perusahaan juga pada umumnya telah mempersiapkan fasilitas pascatambang, termasuk kebun pembibitan (*nursery*) untuk mendukung revegetasi lahan seperti di Blok Bahodopi. Langkah itu sesuai dengan komitmen semua pihak untuk menurunkan emisi karbon hingga 33% pada 2030 dan *net zero carbon emission* pada 2050 serta komitmen terhadap kepatuhan pada peraturan perundang-undangan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.<sup>42</sup>

Lebih lanjut bahkan, berdasarkan data Price Waterhouse Cooper, industri pertambangan di Indonesia telah menyumbang sekitar 4% – 5% dari keseluruhan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia.<sup>43</sup> Industri pertambangan juga berperan penting bagi beberapa provinsi yang kaya sumber daya mineral dan batubara, antara lain Papua, Bangka Belitung, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Timur. Walaupun pada akhir-akhir

ini terjadi fluktuasi hasil produksi, yang cenderung mengalami penurunan, bagi komoditas tembaga, emas, dan nikel, tetapi penurunan tersebut lebih disebabkan faktor harga pasar atau aspek operasional.<sup>44</sup> Artinya, sektor pertambangan masih merupakan potensi besar bagi Indonesia dalam mensejahterakan rakyat.<sup>45</sup>

Oleh karena itu dibutuhkan peran pemerintah sebagai regulator dalam mengatur eksploitasi di bidang pertambangan. Peran pemerintah sangat penting karena sektor pertambangan merupakan sektor yang diminati oleh investor asing. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dengan tegas menyatakan bahwa: “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*” Rumusan konstitusi tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki kedaulatan atas sumber daya alamnya, termasuk kekayaan mineral dan batubara, oleh karena itu investasi asing yang memiliki maksud untuk mengelola kekayaan alam tersebut harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh regulator.

Terkait permasalahan yang ada, pada pokoknya Pemerintah telah menegaskan berkali-kali atas pentingnya melakukan hilirisasi komoditas tambang di dalam negeri. Pasalnya, ini bisa meningkatkan nilai tambah di dalam negeri, bahkan bisa menjadi lompatan agar negeri ini bisa menjadi negara maju.<sup>46</sup> Kendati demikian, pada kenyataannya, membangun hilirisasi di dalam negeri tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Terdapat sejumlah permasalahan/kendala dan juga tantangan untuk membangun hilirisasi, khususnya membangun proyek fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) di dalam negeri.<sup>47</sup>

44 Ibid.

45 Estefania, *Analisis Pertumbuhan PDB Indonesia melalui Pengembangan Sektor Pertambangan*, dimuat dalam <https://www.neliti.com/publications/465557/analisis-pertumbuhan-pdb-indonesia-melalui-pengembangan-sektor-pertambangan>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

46 BRIN, *Hilirisasi Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Transformasi Ekonomi Bagi Indonesia*, dimuat dalam <https://www.brin.go.id/news/117089/hilirisasi-sumber-daya-alam-untuk-mewujudkan-transformasi-ekonomi-bagi-indonesia>, diakses tanggal 24 Mei 2024.

47 Eko Sulisty, *Tantangan Hilirisasi Nikel*, dimuat dalam <https://www.kompas.id/baca/opini/2024/02/29/tantangan-hilirisasi-nikel>, diakses tanggal 24 Mei 2024.

40 Ibid., hal. 36.

41 Ibid., hal. 44.

42 Ibid.

43 Price Waterhouse Cooper, *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide 4th Edition* April 2012, dimuat dalam [www.pwc.com/id](http://www.pwc.com/id), diakses pada tanggal 21 Februari 2024.



Berdasarkan temuan lapangan yang telah disusun oleh para penggiat pertambangan, ditemukan bahwa pada pokoknya ada 4 (empat) masalah utama bagi pengusaha yang hendak membangun ekosistem hilirisasi hasil tambang di Indonesia. Hal yang pertama adalah masalah finansial atau keuangan yang ada, kemudian masalah pasokan energi, kemudian masalah lahan, dan keempat masalah perizinan. Keempat permasalahan tersebut harus menjadi prioritas bagi pemerintah untuk segera diatasi dalam rangka menumbuhkan ekosistem hilirisasi di Indonesia.<sup>48</sup>

Sejumlah permasalahan tersebut membutuhkan solusi karena bagaimanapun potensi minerba di Indonesia sangatlah besar. Tribhakti mencatat bahwa sumber daya alam tambang adalah salah satu aset berharga Indonesia yang telah memberikan kontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi negara ini.<sup>49</sup> Salah satu sumber daya alam yang berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat adalah pertambangan. Pulau Sumatera memiliki kekayaan alam hasil tambang berupa minyak bumi, batu bara, tembaga, timah, granit, dan beberapa hasil tambang lainnya. Pulau Kalimantan menyimpan kekayaan tambang berupa batu bara dan minyak bumi. Pulau Jawa yang memiliki hasil tambang berupa minyak bumi, bijih besi, granit, dan hasil tambang lainnya. Di Pulau Sulawesi tersebar hasil tambang mangan, fosfat, tembaga, nikel, dan beberapa hasil tambang lainnya, dan di pulau paling timur di Indonesia yaitu Jayapura menyimpan kekayaan tambang minyak bumi, emas, perak, dan beberapa hasil tambang lainnya. Walaupun perusahaan-perusahaan pertambangan menganggap Indonesia memiliki iklim investasi yang buruk tetapi nyatanya Indonesia memang memiliki potensi mineral yang luar biasa dan tak bisa ditinggalkan. Berikut ini adalah perbandingan indeks iklim investasi pertambangan mineral dan indeks potensi mineral di beberapa negara.<sup>50</sup>

Dengan adanya beragam potensi di atas, namun kita masih memiliki sejumlah masalah pada aspek kebutuhan untuk hilirisasi, maka

48 Rizal Kapita, *Perkembangan Tambang Nikel di Maluku Utara Studi Kasus PT IWIP*, hal. 44.

49 Tribhakti, *10 Sumber Daya Alam Tambang Di Indonesia Beserta Manfaatnya*, dimuat dalam <https://www.tribhakti.com/id/10-mining-natural-resources-in-indonesia-and-their-benefits/>, diakses tanggal 24 Mei 2024.

50 Ibid.

perlu ada langkah yang perlu diambil pemerintah misalnya dengan memberikan insentif, baik fiskal maupun non fiskal. Insentif non fiskal yang dapat diberikan oleh pemerintah kepada pengusaha yang ingin membangun ekosistem hilirisasi di Indonesia, salah satunya seperti perpanjangan waktu Izin Usaha Pertambangan (IUP). Sebagai contoh bagi mereka yang melakukan hilirisasi misal nikel, bauksit, tembaga dan sebagainya itu diberi perpanjangan dari IUP maupun IUPK setiap 10 tahun sampai cadangan habis. Ini salah satu insentif non fiskal yang paling berharga buat mereka karena akan memberikan kepastian jangka panjang dalam berusaha.<sup>51</sup>

Di samping itu perlu diketahui juga adanya 8 tantangan strategis bangsa Indonesia yang juga perlu diwaspadai dan sedikit banyak pastinya mempengaruhi program hilirisasi nantinya yakni:<sup>52</sup>

- 1) Perubahan iklim;
- 2) Konflik Geopolitik bersenjata;
- 3) Potensi Konflik Geopolitik Bersenjata;
- 4) Terbatasnya Waktu Bonus Demografi;
- 5) Perlambatan Ekonomi Global;
- 6) Disrupsi kecerdasan Buatan;
- 7) Ancaman Pandemi Baru; dan
- 8) Meningkatnya Populasi Global dan Indonesia.

Untuk itu maka program hilirisasi minerba ini harus digenjot semaksimal mungkin demi menjawab sejumlah tantangan strategis di atas. Bayangkan saat ini pemanfaatan nikel untuk batu baterai baru sekitar 5% saja. Belum lagi hilirisasi yang lainnya seperti bauksit, timah, dan lain sebagainya. Semua ini adalah potensi yang melimpah dan ada di Indonesia dan bila dipergunakan maksimal akan menjawab keinginan mewujudkan Indonesia emas pada tahun 2045.<sup>53</sup>

### 3. Pembentukan UU Hilirisasi Minerba sebagai sebuah Solusi

Sebagaimana diulas sebelumnya maka atas dasar praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat

51 Rizal Kapita, *Perkembangan Tambang Nikel di Maluku Utara Studi Kasus PT IWIP*, hal. 49.

52 Ibid., hal. 53.

53 M. Fuad, *Pertambangan Blok Bahadopi Tantangan dan Hambatan Tahun 2022-2023*, hal. 67.

maka melalui RUU tentang Hilirisasi Minerba ini perlu diberikan suatu solusi. Solusi ini pun beragam, berangkat dari permasalahan yang ada. Misalnya memberikan *Tax Holiday* Hilirisasi, dengan demikian maka semua Smelter dan pabrik turunan produk hilirisasi dapat memperoleh *Tax Holiday*. Waktu *tax holiday* maksimal BEP dan atau maksimal 5 tahun. Kebijakan ini merupakan salah satu bentuk insentif yang dapat dipilih sebagai solusi guna menggenjot kebijakan hilirisasi di Indonesia.

*Tax holiday* adalah pemberian insentif pajak yang sering digunakan oleh negara-negara berkembang atau negara-negara yang sedang melakukan transisi perekonomian dengan tujuan untuk menarik investasi asing langsung.<sup>54</sup> *Tax holiday* merupakan salah satu fasilitas perpajakan atau bentuk insentif yang berlaku dan dapat digunakan oleh perusahaan yang baru berdiri untuk menarik investasi langsung yang mana insentif ini dapat berupa pembebasan pembayaran pajak penghasilan pajak atau dapat berupa pengurangan tarif pajak penghasilan badan bagi perusahaan yang menanamkan modal baru ke dalam negeri pada jangka waktu tertentu. Di Indonesia sendiri, munculnya *tax holiday* didasari pada pernyataan yang tercantum di dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 mengenai Penanaman Modal.<sup>55</sup>

Tidak mengherankan jika *tax holiday* ini dianggap sebagai suatu insentif pajak yang paling “baik hati atau dermawan”. Meskipun demikian, tidak semua perusahaan dapat menikmati *tax holiday* dengan mudah. Hal ini dikarenakan seorang investor harus memenuhi beberapa syarat industri pionir, menciptakan banyak lapangan pekerjaan, membawa teknologi baru, masuk ke daerah-daerah kecil, serta memberikan nilai *plus* bagi industri.<sup>56</sup>

Dasar Hukum *Tax holiday* seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, yakni Pasal 18 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 mengenai Penanaman Modal (UU tentang Penanaman Modal). Dalam UU ini, pemerintah memberikan

fasilitas kepada penanam modal dan bagi perluasan usahanya. Undang-Undang tentang Penanaman Modal ini juga menjadi dasar pembentukan aturan baru terkait teknis fasilitas insentif, yakni melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 130/PMK.011/2011 mengenai Pemberian Insentif atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan. Selanjutnya, PMK No.130/PMK.011/2011 tersebut mengalami beberapa perubahan hingga lahir aturan terbaru yang diatur dalam PMK No. 130/PMK.010/2020 mengenai Pemberian Fasilitas Pengurangan Pajak Penghasilan Badan. Peraturan *tax holiday* terbaru ini sudah berlaku sejak tanggal 9 Oktober 2020. Pada peraturan ini, pemerintah menambahkan kriteria wajib pajak yang diperbolehkan menerima fasilitas *tax holiday*. Kriteria tersebut adalah memiliki komitmen untuk menjalankan rencana penanaman modal paling lambat selama 1 (satu) tahun setelah keputusan pengurangan PPh Badan. Hal ini dimuat dalam Pasal 3 ayat (1) huruf f PMK No. 130/PMK.010/2020. Kebijakan *Tax Holiday* ini juga sebagai suatu sistem baru, penerapannya pasti akan berdampak bagi keuangan negara. Namun demikian, hal ini tentunya dilandasi dengan semangat yang positif guna menggenjot kebijakan hilirisasi minerba.

Kebijakan yang juga dirasakan penting dan dalam implikasinya pasti memberi dampak akibat penerapan sistem baru yakni perlunya ada kementerian / badan terkait yang fokus melaksanakan tugas hilirisasi tersebut. Perlu diketahui saat ini ada sejumlah kementerian yang terkait hilirisasi, yakni

- a. Kementerian ESDM atau kementerian yang membidangi ESDM;
- b. Kementerian KLHK atau kementerian yang membidangi LHK;
- c. Kementerian Investasi/BKPM atau kementerian yang membidangi perizinan;
- d. Kementerian ATR/BPN; dan
- e. Kementerian Perdagangan.

Banyaknya kementerian yang membidangi hal ini menyebabkan adanya kondisi yang kurang produktif sehingga disarankan adanya suatu kementerian / badan khusus yang fokus mengatur hilirisasi minerba. Adapun hal ini tentunya berdampak kepada beban keuangan negara.

<sup>54</sup> Pbtaxand, *Tax Holiday: Pengertian, Manfaat, Tujuan, dan Contohnya?*, dimuat dalam [https://www.pbtaxand.com/menu/detail/whats\\_new/779/tax-holiday](https://www.pbtaxand.com/menu/detail/whats_new/779/tax-holiday), diakses tanggal 24 Mei 2024.

<sup>55</sup> *Ibid.*

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

Adapun hilirisasi minerba ini perlu didukung karena merupakan salah satu sektor yang menyumbang devisa negara yang dominan adalah sektor pertambangan. Sektor ini menyumbang Sebagian besar pendapatan negara pada rentang tahun hingga 2023. Pertambangan selain sebagai sumber devisa, juga dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang besar sehingga akan berdampak positif dalam pembukaan lapangan kerja. Salah satu komoditi yang menjadi unggulan pada sektor pertambangan adalah batubara, dimana menyumbang penerimaan negara sebesar 2,57 triliun pada 2004, dan meningkat menjadi 8,7 triliun pada tahun 2023, artinya telah terjadi peningkatan penerimaan negara dari komoditi ini, seiring dengan peningkatan produksi batubara untuk memenuhi kebutuhan baik dalam negeri maupun untuk keperluan ekspor. Sektor pertambangan merupakan sektor yang strategis, selain itu bagi daerah yang kaya sumberdaya alamnya, pertambangan merupakan tulang punggung bagi pendapatan daerah tersebut.<sup>57</sup>

Keberadaan sumberdaya alam yang memiliki potensi ekonomi perlu dilakukan pengelolaan agar dapat dimanfaatkan secara maksimal dan berguna dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat. Keberadaan kegiatan pertambangan batubara pada daerah penelitian merupakan suatu upaya dari pemerintah untuk dapat memanfaatkan potensi wilayah yang dimiliki oleh daerah tersebut. Khususnya batubara yang merupakan komoditas yang memiliki nilai ekonomi tinggi karena kegunaannya pada bidang energi.<sup>58</sup>

Kenyataannya keberadaan kegiatan pertambangan ini juga menimbulkan berbagai dampak negatif seperti terganggunya lingkungan area penambangan yang disebabkan oleh kegiatan pertambangan, selain itu timbul pula dampak pada kondisi sosial ekonomi masyarakat disekitar kawasan pertambangan. Persepsi positif terhadap dampak fisik dari keberadaan kegiatan pertambangan batubara didasarkan pada tingkat pendapatan masyarakat karena masyarakat yang memiliki pendapatan tinggi adalah mereka yang

bekerja di perusahaan pertambangan sehingga mengetahui berbagai upaya yang dilakukan oleh pihak perusahaan dalam melakukan tindakan konservasi, tetapi terdapat pula warga yang berpendapat negatif karena minimnya akses informasi karena tidak bekerja di pertambangan. Disamping itu, perusahaan-perusahaan pertambangan tersebut dianggap negatif karena diduga berperan untuk menghancurkan hutan yang secara langsung juga menghancurkan rumah bagi bagi hewan-hewan endemik di sekitaran daerah tambang.<sup>59</sup>

Perlu diketahui bahwa undang-undang ini penting guna mendukung kebijakan hilirisasi minerba sudah pasti terkait dengan penyelenggaraan pertambangan. Adapun hal ini merupakan suatu usaha untuk memanfaatkan sumber daya alam secara berkelanjutan dan tetap memperhatikan lingkungan hidup. Pertambangan Indonesia (berupa mineral dan batu bara) sebagai bagian kekayaan alam yang dikarunai oleh Tuhan Yang Maha Esa, letaknya “tertentu” tak terbarukan, proses terbentuknya membutuhkan waktu ribuan bahkan jutaan tahun. Pemanfaatan dan eksploitasi sumber daya alam, dapat mengganggu dan bahkan merusak lingkungan sehingga harus dikelola dan dieksploitasi dengan hati-hati untuk menjamin pembangunan perekonomian nasional yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.<sup>60</sup> Eksploitasi Minerba secara parsial dapat menjadi tidak efektif dan dapat merusak lingkungan. Eksploitasi Minerba harus memperhatikan tata ruang nasional dan keserasian serta keseimbangan sehingga tidak merusak lingkungan dan pembangunan jangka panjang. Oleh karenanya, penyelenggaraan pertambangan haruslah dikuasai Negara dan didayagunakan sebaik-baiknya bagi memenuhi hajat hidup orang banyak serta terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia maupun bagi terselenggaranya kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana amanat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengaturan mengenai pertambangan mineral

59 Yoanes Litha, *Aliansi Sulawesi: Hilirisasi Nikel Cenderung Merugikan Ketimbang Menguntungkan*, dimuat dalam <https://www.voaindonesia.com/a/aliansi-sulawesi-hilirisasi-nikel-cenderung-merugikan-ketimbang-menguntungkan/7235316.html>, diakses tanggal 24 Mei 2024.

60 Prapti Rahayu, *Legal of Permission Folk Mining in Indonesia Indonesia is a country that has a wealth of natural resources The wealth of natural resources is*, *Wacana Hukum* Vol. 26 No. 1, 2022, hal. 151–152.

57 Bani Yulianti, *Analisa Pertambangan Timah Di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*, *Jurnal Ekonomi*, Vol. 22 No. 1, 2020, hal. 54–62.

58 Ibid. hal. 68.

dan batu bara merupakan salah satu perwujudan dari pemenuhan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara serta bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Makna perkataan “dikuasai oleh negara” sebagaimana tercantum di dalam konstitusi haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Negara berwenang melakukan fungsi pengaturan atas penguasaan yang dimilikinya untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dapat dipenuhi.<sup>61</sup>

Termasuk yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan

untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.<sup>62</sup>

Ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tersebut terdapat hak-hak ekonomi dan sosial warga negara sebagai kepentingan yang dilindungi oleh konstitusi melalui keterlibatan atau peran negara tersebut. Dengan kata lain, Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 adalah ketentuan mengatur tentang keterlibatan atau peran aktif negara untuk melakukan tindakan dalam rangka penghormatan (*respect*), perlindungan (*protection*), dan pemenuhan (*fulfillment*) hak-hak ekonomi dan sosial warga Negara.

Kebijakan Hilirisasi yang ada saat ini tentunya harus menjamin niatan filosofis yang bersumber tentunya dari konstitusi. Sebagaimana kita ketahui bahwa Hilirisasi dimaknai sebagai segala proses peleburan dan pemurnian hasil tambang. Hal tersebut ditandai dengan penghentian ekspor nikel keluar negeri sebagai bahan mentah. Sebaliknya, nikel akan diolah terlebih dahulu di Indonesia sebelum hasilnya nanti akan di ekspor. Tantangan hilirisasi saat ini diantaranya yaitu hampir seluruh produk hasil pengolahan nikel di Indonesia, diekspor keluar negeri sebagai bahan baku industri vital dan strategis yang bernilai ekonomis tinggi dan teknologi pengolahan dan pemurnian yang saat ini masih banyak dilakukan oleh negara-negara tetangga. Namun demikian, niatan pengembangan kebijakan hilirisasi minerba ini tetap harus memiliki tujuan bernegara yakni kesejahteraan rakyat Indonesia. Hal ini harus selalu tercermin nantinya dalam setiap norma RUU yang dihasilkan dari NA tentang Hilirisasi

61 Y Nurim, *Gross Domestic Product on Sustainability Report Disclosure : A Comparative of Mining in Indonesia and Malaysia*, Review of Integrative Business and Economics Research, Vol. 9 No. 3, 2021, hal. 263–277.

62 Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, tanggal 15 Desember 2004, halaman 33.



Minerba ini.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), dan bukan berdasarkan atas kekuasaan (*machtstaat*), maka kehidupan berbangsa dan bernegara harus di dasarkan pada hukum. Demikian pula dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara diperlukan landasan hukum yang kuat. Untuk saat ini acuan hukum yang utama terkait dengan pertambangan masih kepada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 (UU tentang Minerba). Adapun melalui undang-undang ini nantinya diharapkan dapat menjawab berbagai kendala yang ada selama ini dalam hal mewujudkan program hilirisasi minerba. Karena kebutuhan tentang Hilirisasi ini diharapkan lahir suatu produk hukum yang menjawab tantangan zaman dan kebutuhan aktual di lapangan.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Berdasarkan dari uraian di atas, Hilirisasi minerba di Indonesia dapat menjadi peluang dan langkah menuju masa depan. Minerba sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan. Sebagian dari jenis minerba terkait dengan hajat hidup orang banyak. Untuk itu pengelolaannya perlu dilakukan secara optimal, efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan. Pada kenyataannya, membangun hilirisasi di dalam negeri tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Terdapat sejumlah permasalahan/kendala dan juga tantangan untuk membangun hilirisasi, khususnya membangun proyek fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) di dalam negeri. Pada pokoknya ada 4 (empat) masalah utama bagi pengusaha

yang hendak membangun ekosistem hilirisasi hasil tambang di Indonesia. Hal yang pertama adalah masalah finansial atau keuangan yang ada, kemudian masalah pasokan energi, kemudian masalah lahan, dan keempat masalah perizinan. Keempat permasalahan tersebut harus menjadi prioritas bagi pemerintah untuk segera diatasi dalam rangka menumbuhkan ekosistem hilirisasi di Indonesia.

2. Upaya yang dapat dilakukan secara regulasi untuk memaksimalkan pengelolaan kebijakan hilirisasi minerba yakni membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur tentang hilirisasi minerba. Hal ini penting karena dalam implementasinya UU yang ada saat ini ternyata belum mampu menjawab perkembangan, kebutuhan, dan permasalahan hukum di lapangan. UU yang *lex specialist* mengatur hilirisasi minerba ini dibentuk berlandaskan pada ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dimana cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Selanjutnya bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Adapun penyelenggaraan minerba harus tetap dilakukan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup, tata ruang, jaminan tidak ada tumpang tindih izin dalam satu wilayah Provinsi, kabupaten, atau kota atau antar Provinsi, kabupaten, kota; jaminan tidak ada tumpang tindih izin dengan jenis izin pertambangan yang lain; prioritas pemberian jenis izin pertambangan; kecukupan lahan; dan jumlah cadangan batubara.

#### B. Saran

RUU tentang Hilirisasi Minerba sangat diperlukan sebagai jawaban dari permasalahan dan kebutuhan hukum yang terjadi terkait



dengan penyelenggaraan hilirisasi minerba selama ini. Hal ini diperkuat dengan data lapangan yang juga memperkuat penulisan jurnal ini dari para penggiat pertambangan.

## DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 mengenai Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.011/2011 mengenai Pemberian Insentif atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.010/2020 mengenai Pemberian Fasilitas Pengurangan Pajak Penghasilan Badan.

### Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

### Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center, 2001.

\_\_\_\_\_, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Chemma, G.S. & Rondinelli, D.A. *From Government Decentralization to Decentralized Governance*, dalam G.S. Chemma & D.A.

Urgensi Pembentukan Undang-Undang... (M. Hafid)

Rondinelli, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington: Brooking Institution Press, 2007.

Chandrawulan, An an. *Hukum Perusahaan Multinasional*, Bandung: Keni Media, 2016.

Juniarto. *Perkembangan Pemerintah Lokal*. Bandung: Alumni, 2017.

MD, Moh. Mahfud. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet. Kedua, Jakarta: Rineka Cipta, 2014.

Prang, Amrizal J. *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*. Lhokseumawe: Biena Edukasi. 2005.

Rasyid, R. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan (PUSKAB)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2022.

Soehino. *Ilmu Negara*. Jogjakarta: Liberti. 2008

Sumodiningrat, Gunawan. *Membangun Perekonomian Rakyat, Seri Ekonomika Pembangunan*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA. 1998.

Tumenggung, Syafruddin A. *Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia. 1997.

Zulkarnain, Iskandar, dkk. *Konflik di Daerah Pertambangan, Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal Dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara*. Jakarta: LIPI, 2004.

\_\_\_\_\_. *Dinamika dan Peran Pertambangan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: LIPI, 2007.

### Jurnal

Ciptaswara, Rio Fafen. *Implementasi Hilirisasi Mineral Dan Batu Bara Dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Energi Dan Daya Saing Industri Nasional*, Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada, Volume 34 No. 2 Tahun 2022.

Herdiansyah, Herdis. *Pengelolaan Konflik Sumber*

- Daya Alam Terbarukan di Perbatasan dalam Pendekatan Ekologi Politik, Jurnal Hubungan Internasional* Vo. 7, No. 2, 2019.
- Handayani, Febri. *Hak Menguasai Negara Dalam Pengaturan Sumber Energi Baru Dan Terbarukan*, Eksekusi: Journal of Law, Vol. 5 No. 1 Juni 2023.
- Hartanto. *Karakteristik Penerapan Hukum Ekonomi Dalam Pembangunan di Indonesia*, Jurnal Widya Pranata Hukum, Volume 1, Nomor 2, September 2019.
- Kusumadara, Afifah. *Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki?*, Jurnal Media Hukum, Vo. 20 No.2, Desember 2017.
- Mahmuzar. *Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, No. 2 April-Juni 2020.
- Muin, Fakhtul. *Otonomi Daerah dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah daerah dan Keuangan Daerah*. Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 8 No. 1, Januari-Maret 2014.
- Ngadiman, Jeremy Samuel. *Kebijakan Hilirisasi Sumber Daya Alam: Lanjut atau Berubah?*, CSIS Commentaries CSISCOM00424, 29 Januari 2024.
- Rahayu, Prapti. *Legal of Permission Folk Mining in Indonesia Indonesia is a country that has a wealth of natural resources The wealth of natural resources is*, Wacana Hukum Vo. 26 No. 1, 2022.
- Nurim, Y. *Gross Domestic Product on Sustainability Report Disclosure : A Comparative of Mining in Indonesia and Malaysia*, Review of Integrative Business and Economics Research, Vol. 9 No. 3, 2021.
- Yulianti, Bani. *Analisa Pertambangan Timah Di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*, Jurnal Ekonomi, Vo. 22 No. 1, 2020, hal. 54–62.
- Bahan yang Tidak Diterbitkan
- Fuad, M. *Pertambangan Blok Bahadopi Tantangan dan Hambatan Tahun 2022-2023*.
- Kapita, Rizal. *Perkembangan Tambang Nikel di Maluku Utara Studi Kasus PT IWIP*, Kajian Penggiat Pertambangan, 2023.
- Hasram, S. A. *Peran World Trade Organization Dalam Penyelesaian Sengketa Dagang Antara Korea Selatan Dan Jepang*, Skripsi Universitas Hasanuddin, 2022.
- Laman**
- Arif, Al. *Hilirisasi Industri dan Solusi “Middle Income Trap”*, dimuat dalam <https://news.detik.com/kolom/d-7130474/hilirisasi-industri-dan-solusi-middle-income-trap>., diakses tanggal 23 Mei 2024.
- Antara, *Luhut sebut RI bisa capai net zero emission dengan potensi EBT 437 GW*, dimuat dalam <https://www.antaranews.com/berita/3240949/luhut-sebut-ri-bisa-capai-net-zero-emission-dengan-potensi-ebt-437-gw>, diakses tanggal 23 Mei 2024.
- BPMI Setpres, *Presiden Jokowi Tegaskan Pemerintah Tidak Akan Hentikan Hilirisasi Industri*, dimuat dalam <https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/president-jokowi-tegaskan-pemerintah-tidak-akan-hentikan-hilirisasi-industri/>, diakses tanggal 23 Mei 2024.
- BRIN, *Hilirisasi Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Transformasi Ekonomi Bagi Indonesia*, dimuat dalam <https://www.brin.go.id/news/117089/hilirisasi-sumber-daya-alam-untuk-mewujudkan-transformasi-ekonomi-bagi-indonesia>, diakses tanggal 24 Mei 2024.
- Cooper, Price Waterhouse. *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide 4th Edition* April 2012, dimuat dalam [www.pwc.com/id](http://www.pwc.com/id), diakses pada tanggal 21 Februari 2024.
- CNBC, *Bukan AS, Ternyata Negara ini Tolak Larangan ekspor Nikel RI*, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230219100344-4-415017/bukan-as-ternyata-negara-ini-tolak-larangan-ekspor-nikel-ri>, diakses tanggal 23 Mei 2024.
- Dewi, Herlina Kartika. *Progres Smelter Freeport Capai 93%, Akan Beroperasi Juni 2024*,

dimuat dalam <https://industri.kontan.co.id/news/progres-smelter-freeport-capai-93-akan-beroperasi-juni-2024>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

Estefania, *Analisis Pertumbuhan PDB Indonesia melalui Pengembangan Sektor Pertambangan*, dimuat dalam <https://www.neliti.com/publications/465557/analisis-pertumbuhan-pdb-indonesia-melalui-pengembangan-sektor-pertambangan>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

ESDM, *Siaran Pers Nomor: 049.Pers/04/SJI/2023*, dimuat dalam <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/tahun-2022-badan-geologi-hasilkan-29-rekomendasi-keprospekan-potensi-sda>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

ESDM, *Pidato Kenegaraan Presiden: Tekankan Hilirisasi Untuk Tingkatkan Pendapatan Per Kapita*, dimuat dalam <https://www.minerba.esdm.go.id/berita/minerba/detil/20230816-pidato-kenegaraan-presiden-tekankan-hilirisasi-untuk-tingkatkan-pendapatan-per-kapita>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

ESDM, *Analisis Pembentukan Harga di Bursa Timah Indonesia dan Dunia*, dimuat dalam <https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-analisis-pembentukan-harga-di-bursa-timah-indonesia-dan-dunia.pdf>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

Litha, Yoanes. *Aliansi Sulawesi: Hilirisasi Nikel Cenderung Merugikan Ketimbang Menguntungkan*, dimuat dalam <https://www.voaindonesia.com/a/aliansi-sulawesi-hilirisasi-nikel-cenderung-merugikan-ketimbang-menguntungkan/7235316.html>, diakses tanggal 24 Mei 2024.

PUSHEP, *Catatan Akhir Tahun 2014 Energi dan Pertambangan*, [http://www.pushep.or.id/view\\_publicasi.php?id=43#.VVVXAfmqqko](http://www.pushep.or.id/view_publicasi.php?id=43#.VVVXAfmqqko), diakses 6 April 2024.

Putranto, Aryo. *Jokowi Harap Presiden Mendatang Lanjutkan Hilirisasi dan Tak Gentar Digugat Asing*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2023/10/08/11372991/jokowi-harap-presiden-mendatang-lanjutkan-hilirisasi-dan-tak-gentar-digugat>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

harap-presiden-mendatang-lanjutkan-hilirisasi-dan-tak-gentar-digugat, diakses tanggal 23 Mei 2024.

Putri, Aulia Mutiara Hatia. *Bukan Omong Kosong! Ini Bukti Proyek Kebanggaan Jokowi Untung*, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/research/20230814065554-128-462593/bukan-omong-kosong-ini-bukti-proyek-kebanggaan-jokowi-untung>, diakses tanggal 23 Mei 2024.

Pbtaxand. *Tax Holiday: Pengertian, Manfaat, Tujuan, dan Contohnya?*, dimuat dalam [https://www.pbtaxand.com/menu/detail/whats\\_new/779/tax-holiday](https://www.pbtaxand.com/menu/detail/whats_new/779/tax-holiday), diakses tanggal 24 Mei 2024.

Sulistyo, Eko. *Tantangan Hilirisasi Nikel*, dimuat dalam <https://www.kompas.id/baca/opini/2024/02/29/tantangan-hilirisasi-nikel>, diakses tanggal 24 Mei 2024.

Thrihakti, *10 Sumber Daya Alam Tambang Di Indonesia Beserta Manfaatnya*, dimuat dalam <https://www.tribhakti.com/id/10-mining-natural-resources-in-indonesia-and-their-benefits/>, diakses tanggal 24 Mei 2024.

Theodora, Agnes. *Dilema Industrialisasi Tambang di Era Transisi Energi*, dimuat dalam <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/10/10/dilema-hilirisasi-tambang-di-tengah-transisi-energi>, diakses tanggal 23 Mei 2024.



# ANALISIS YURIDIS EFEKTIVITAS UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG CAGAR BUDAYA DALAM MELESTARIKAN CAGAR BUDAYA

## (JURIDICAL ANALYSIS OF LAW EFFECTIVENESS NUMBER 11 OF 2010 CONCERNING CULTURAL RESERVES IN PRESERVING CULTURAL RESERVES)

**Bagus Prasetyo**

Perancang Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI  
Korespondensi: bagus\_dpr@yahoo.com

### **Abstrak**

Sebagai karya warisan budaya masa lalu, cagar budaya penting untuk dipertahankan keberadaannya. Berbagai permasalahan dalam melestarikan cagar budaya yang sering muncul berkaitan dengan kebijakan pembangunan, contohnya pembongkaran cagar budaya di Kabupaten Maros. Diperlukan kebijakan dari negara untuk menjamin eksistensi pelaksanaan pelestarian cagar budaya berdasarkan UU tentang Cagar Budaya. Penting untuk dikaji bagaimana pengaturan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya dan efektivitas pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya saat ini. Metode penulisan yang digunakan adalah metode analisis yuridis normatif. Saat ini, 13 tahun setelah UU tentang Cagar Budaya disahkan, telah diterbitkan 2 (dua) Peraturan Pemerintah dan 2 (dua) Peraturan Menteri sebagai peraturan pelaksanaannya. Materi muatan pengaturan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya diantaranya definisi, kepemilikan dan penguasaan cagar budaya, penemuan dan pencarian, register nasional cagar budaya, pelestarian, pendanaan, pengawasan dan penyidikan, peran serta masyarakat, dan saksi pidana. Efektivitas pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya selama ini dapat dikatakan belum dilaksanakan dengan baik. Dari faktor hukum, masih banyak peraturan pelaksana yang belum diterbitkan sesuai dengan amanat yang didelegasikan oleh UU tentang Cagar Budaya. Faktor penegak hukum, kurangnya koordinasi antar pemangku kepentingan. Faktor sarana dan prasarana, peralatan operasional yang masih terbatas. Faktor masyarakat, banyak masyarakat yang tidak melaporkan hasil temuan dan jangka waktu mendapatkan kompensasi. Terakhir faktor budaya, rendahnya kesadaran sebagian masyarakat untuk memelihara cagar budaya.

Kata kunci: Undang-Undang, Cagar Budaya, Efektivitas.

### **Abstract**

*As a work of cultural heritage from the past, cultural heritage is important to maintain its existence. Various problems in preserving cultural heritage that often arise are related to development policies, for example the demolition of cultural heritage in Maros Regency. A policy from the state is needed to guarantee the existence of the implementation of cultural heritage preservation based on the Law on Cultural Heritage. It is important to study how cultural heritage is regulated in the Law on Cultural Heritage and the effectiveness of the current implementation of the Law on Cultural Heritage. The writing method used is the normative juridical analysis method. Currently, 13 years after the Law on Cultural Heritage was passed, 2 (two) Government Regulations and 2 (two) Ministerial Regulations have been issued as implementing regulations. The content of cultural heritage regulations in the Law on Cultural Heritage includes definition, ownership and control of cultural heritage, discovery and search, national register of cultural heritage, preservation, funding, supervision and investigation, community participation, and criminal witnesses. The effectiveness of the implementation of the Law on Cultural Heritage so far can be said to have not been implemented properly due to legal factors, related to the fact that there are still many implementing regulations that have not been issued in accordance with the mandate delegated by the Law on Cultural Heritage. Law enforcement factors, lack of coordination between stakeholders. Facilities and infrastructure factors, operational equipment is still limited, Community factors, many of whom do not report findings and the time period for receiving compensation. Lastly, the cultural factor, in the form of low awareness*



*among some people to protect cultural heritage in the form of cultural reserves.*

*Keywords: Law, Cultural Heritage, Effectiveness.*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan bahwa “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Berdasarkan amanat UUD NRI Tahun 1945, pemerintah mempunyai kewajiban memajukan kebudayaan secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehubungan dengan itu, seluruh hasil karya bangsa Indonesia, baik pada masa lalu, masa kini, maupun yang akan datang, perlu dimanfaatkan sebagai modal pembangunan.

Sebagai karya warisan budaya masa lalu, cagar budaya menjadi penting untuk dipertahankan keberadaannya. Cagar budaya sebagai sumber daya budaya memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tidak terbarui. Oleh karena itu, upaya pelestariannya mencakup tujuan untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya. Hal tersebut berarti upaya pelestarian perlu memperhatikan keseimbangan antara kepentingan akademis, ideologis, dan ekonomis.<sup>1</sup>

Kebudayaan nasional Indonesia yang mencerminkan nilai-nilai luhur bangsa harus dilestarikan guna meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat demi terwujudnya cita-cita bangsa pada masa depan. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa konstitusi dan budaya saling berkaitan satu sama lain sehingga tidak boleh dipisahkan. Menurutinya, jangan hanya membaca konstitusi secara gramatikal tetapi perlu juga dibaca konteks budaya serta perilaku nyata yang lahir dari ide konstitusi tersebut.<sup>2</sup> Hal ini dapat diartikan bahwa (nilai-nilai) kebudayaan Indonesia perlu jadi acuan dalam upaya memperbaiki dan membangun hukum di Indonesia.

Selanjutnya, jaminan negara yang ditunjukkan melalui konstitusi tersebut ditindaklanjuti dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (UU tentang Cagar Budaya). Undang-Undang tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah dengan melibatkan partisipasi masyarakat untuk melestarikan cagar budaya melalui sistem yang bersifat melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar budaya tersebut.

Pada dasarnya hukum/peraturan itu sendiri tidak netral. Hukum bukanlah merupakan sub sistem yang steril dari subsistem-subsistem kemasyarakatan lainnya. Pembentukan dan pelaksanaan hukum kerap kali diintervensi berbagai hal misalnya politik atau kepentingan sehingga hukum dalam arti peraturan merupakan kristalisasi dari kehendak politik atau kepentingan yang saling berinteraksi dan bersaing.<sup>3</sup> Oleh karena itu, perlu diperhatikan prinsip dalam menyusun peraturan perundang-undangan yaitu landasan atau dasar peraturan perundang-undangan secara yuridis yaitu selalu peraturan perundang-undangan dan tidak ada hukum lain yang dijadikan dasar, kecuali peraturan perundang-undangan tersebut.

Namun, meskipun sudah terdapat landasan hukum, masih banyak permasalahan yang seringkali terjadi dalam melestarikan cagar budaya. Berbagai permasalahan tersebut terkait dengan kebijakan yang dibuat oleh pemangku kepentingan yang berhubungan dengan pembangunan. Hal ini, secara tidak langsung merupakan ancaman serius karena cagar budaya merupakan aset kebudayaan bangsa yang harus dilestarikan untuk memupuk kesadaran jati diri bangsa Indonesia, contohnya dilakukannya pembongkaran bangunan cagar budaya di Kabupaten Maros.

Bangunan yang dibangun tahun 1905 pada masa pemerintahan Hindia Belanda tersebut difungsikan sebagai Kantor Kontrolir. “Pembongkaran” bangunan tersebut merupakan tahapan kegiatan fisik yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum, Tata Ruang, Perhubungan dan Pertanahan (DPUTRPP) Kabupaten Maros, terkait dengan rencana

<sup>1</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Kebudayaan dan Kebudayaan Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing, 2017, hal.199.

<sup>3</sup> Erina Pane, *Legal Drafting*, Bandar Lampung: Harakindo Publishing, 2019, hal. 22. Dalam Wiwin Sri rahyani, *Desertasi: Metode Omnibus Dalam Penataan Legislasi di Indonesia*, Universitas Tarumanegara, 2024, hal.7.

menjadikan bangunan ini sebagai Sekretariat Badan Pengelola Unesco Global Geopark Maros Pangkep (BP Geopark Maros Pangkep). Hal tersebut sebagai bentuk apresiasi Pemerintah Kabupaten Maros kepada BP Geopark Maros Pangkep yang telah berhasil mengantarkan Geopark Maros Pangkep menjadi Unesco Global Geopark. Namun, melalui media yang sama, ternyata status bangunan itu sudah ditetapkan sebagai situs bangunan cagar budaya melalui Surat Keputusan Bupati Maros Nomor 360/KPTS/433/IX/2002.<sup>4</sup>

Selanjutnya, Sekretaris Tenaga Ahli Cagar Budaya (TACB) Kabupaten Maros mengungkapkan bahwa penggunaan bangunan kolonial belanda tersebut terus dimanfaatkan dari masa ke masa selama 81 tahun dari tahun 1942 hingga tahun 2023, menambah keyakinan bahwa bangunan ini memiliki nilai sejarah yang penting dan harus dilindungi meskipun pihak DPUTRPP Kabupaten Maros sebagai penanggung jawab proyek tersebut menganggap gedung controller Maros bukan situs cagar budaya. Hal ini didasarkan atas koordinasi dengan dinas pendidikan sehingga pengerjaan bangunan itu tanpa melibatkan TACB karena tidak ada dasar pelibatan dalam pembangunan gedung yang bukan merupakan situs cagar budaya.<sup>5</sup>

Contoh lainnya, pembongkaran cagar budaya rumah Ema Idham. Rumah tersebut pernah ditempati Bung Karno selama di Kota Padang Provinsi Sumatera Barat pada tahun 1942 dan telah ditetapkan sebagai cagar budaya melalui Surat Keputusan (SK) Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Padang Nomor 3 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 tentang Penetapan Bangunan Cagar Budaya dan Kawasan Bersejarah di Kotamadya Padang. Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Sumatera Barat yang sekarang dilebur menjadi BPK Wilayah III Sumatera

Barat pernah membuat inventaris hasil pendataan dengan nomor 33/BCB-TB/A/01/2007. Rumah tersebut merupakan bukti sejarah penting bagi warga Minangkabau bahwa Soekarno pernah tinggal di Padang.<sup>6</sup> Berkaca dari kedua kasus tersebut, terbesit bahwa pembangunan perkotaan merupakan keniscayaan sehingga harus terus berjalan, tetapi yang terpenting pembangunan tersebut tidak harus mengusir cagar budaya.

Kedamaian dalam hidup bersama memang seharusnya menjadi tujuan dari suatu kaidah hukum. Apabila hukum hanya mengakomodasikan salah satu kepentingan, yang tercapai hanya tujuan dari kepentingan tersebut, sedangkan tujuan kepentingan yang lain tidak tercapai.<sup>7</sup> Padahal kepentingan sektor lain yang tidak terakomodasi juga memberikan manfaat sehingga dapat menimbulkan rasa ketidakpuasan salah satu pihak yang mempengaruhi kedamaian hidup bersama.

Baik pembangunan kota maupun menjaga kelestarian cagar budaya sama-sama memiliki kepentingan dalam rangka pembangunan nasional. Berdasarkan data yang dihimpun dari Pusat Data dan Teknologi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Tahun 2022, jumlah cagar budaya yang sudah ditetapkan di Indonesia mencapai angka 4.760 cagar budaya.<sup>8</sup> Saat ini, pendaftaran telah mencapai 100.633 pengajuan dan yang sedang tahap verifikasi mencapai 52.724 pengajuan. Hal tersebut tentunya masih akan terus bertambah karena berdasarkan UU tentang Cagar budaya, pemerintah perlu melakukan registrasi nasional terhadap seluruh cagar budaya dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan, Pemerintah harus melakukan penyelarasan data dan informasi mengenai kebudayaan, khususnya keberadaan

4 Yadi Mulyadi. Menggugat "Penghancuran" Bangunan Cagar Budaya di Kabupaten Maros. Dimuat dalam <https://harian.fajar.co.id/2023/10/07/menggugat-penghancuran-bangunan-cagar-budaya-di-kabupaten-maros/>, diakses tanggal 2 Januari 2023.

5 Teguh Iman Pratama. Pemerintah Anggap Gedung Controller Maros Bukan Situs Cagar Budaya Meski sudah Ditetapkan Bupati, Dimuat dalam: <https://parepos.fajar.co.id/2023/10/pemerintah-anggap-gedung-controller-maros-bukan-situs-cagar-budaya-meski-sudah-ditetapkan-bupati/>, diakses tanggal 3 Januari 2024.

6 Sastra, Yola. Bangunan yang Memuat Sejarah Soekarno di Kota Padang Dibongkar, Dimuat dalam: <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/02/14/bangunan-cagar-budaya-yang-memuat-sejarah-soekarno-di-kota-padang-dibongkar>, diakses tanggal 11 Januari 2024.

7 Soekanto, Soerjono. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan 16, 2019, hal. 2.

8 Pusat Data dan Teknologi Informasi Sekretariat Jenderal Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Statistik Kebudayaan 2023, Volume 8, Jakarta: Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2023, hal.2.

cagar budaya secara komprehensif. Penyelarasan data dan informasi ini perlu dilakukan mengingat data dan informasi terkait cagar budaya yang ada di setiap Kementerian/Lembaga (K/L) selama ini berbeda-beda sehingga kemungkinan untuk menambah daftar cagar budaya masih sangat besar.

Kekayaan cagar budaya bangsa Indonesia yang tersebar di seluruh nusantara tentu diharapkan dapat mendorong tercapainya tujuan nasional sebagai sebuah Negara sebagaimana telah dirumuskan oleh the founding fathers dalam pembukaan konstitusi negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Kebijakan pembangunan hukum memang memainkan peranan penting dalam menjamin dan melindungi kehidupan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Arah dan tujuan pembangunan di bidang hukum harus terus diupayakan terfokus dan bertahap menuju arah dan tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan. Peraturan perundang-undangan terkait cagar budaya di Indonesia yang berlaku saat ini diantaranya, yaitu UU tentang Cagar Budaya.

Dalam daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024 (Prolegnas 2020-2024), khususnya pada angka 100 disebutkan UU tentang Cagar Budaya termasuk undang-undang yang akan dilakukan perubahan. Adapun pengusulnya berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR-RI).<sup>9</sup> Namun hingga saat ini (periode anggota DPR RI 2019-2024) akan berakhir, belum terlihat bahwa UU tentang Cagar Budaya akan dibahas baik dalam bentuk perubahan maupun penggantian.

Dalam rangka melestarikan cagar budaya dari ancaman pembangunan fisik, baik di wilayah perkotaan atau pedesaan maupun yang berada di darat dan/atau air, diperlukan kebijakan yang tegas dari negara untuk menjamin eksistensi pelaksanaan pelestariannya berdasarkan UU tentang Cagar

Budaya. Hukum selain dikonsepsikan sebagai *law as what it is in the books*, hukum juga dikonsepsikan secara empiris sebagai *law as what is (functioning) in society*. Dengan kata lain, hukum tidak lagi berdiri sebagai norma-norma yang eksis secara eksklusif di dalam suatu sistem legitimasi yang formal, melainkan merupakan gejala empiris yang teramati di dalam pengalaman.<sup>10</sup>

Dari segi substansi, hukum terlihat sebagai suatu kekuatan sosial yang nyata di dalam masyarakat dan empiris wujudnya, yang bekerja dengan hasil: efektif atau tidak efektif. Dengan demikian perlu dikaji bagaimana pelaksanaan pelestarian cagar budaya berdasarkan UU tentang Cagar Budaya selama ini, apakah telah berjalan secara efektif atau tidak efektif, serta bagaimana upaya agar pelestarian cagar budaya dapat berjalan secara selaras dengan pembangunan. Berdasarkan hal tersebut, perlu untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan pengaturan pelestarian cagar budaya berdasarkan UU Tentang Cagar Budaya, serta upaya yang perlu dilakukan agar pelestarian cagar budaya dapat berjalan secara selaras dengan pembangunan.

## B. Permasalahan

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

1. Bagaimana materi muatan pengaturan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya?

Namun, yang dibahas oleh penulis hanya terbatas pada batasan pengaturan yang menjadi amanat UU tentang Cagar Budaya hingga peraturan pelaksanaannya. Hal ini mengingat keterbatasan tenaga, kemampuan, dan daya jangkau penulis sehingga materi muatan yang dianalisa hanya dibatasi pada lingkup undang-undang dan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana yang secara eksplisit diperintahkan oleh UU tentang Cagar Budaya meskipun sebaiknya perlu diuraikan juga mengenai peraturan perundang-undangan lainnya yang dibuat berdasarkan kewenangan secara lebih rinci.

<sup>9</sup> Program Legislasi Nasional, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses tanggal 3 Januari 2024.

<sup>10</sup> Soetandyo Wignjosebroto. *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam dan Huma, 2022, hal 3.

### C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan ini untuk mengetahui:

1. Materi muatan pengaturan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya; dan
2. Efektivitas pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya.

Kedua tujuan penulisan tersebut sangat penting untuk dikaji karena dinamika pembangunan dan perekonomian akan terus berjalan sehingga perlu untuk dikendalikan oleh kebijakan publik yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan berpedoman pada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Namun, penulis hanya terbatas atau terfokus pada analisis terhadap efektivitas UU tentang Cagar Budaya karena keterbatasan kemampuan dan daya jangkau penulis sehingga analisis hanya dibatasi dalam lingkup hal tersebut, meskipun idealnya analisis tersebut sebaiknya juga dilakukan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait cagar budaya secara komprehensif.

### D. Metode Penulisan

Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan. Namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan suatu tipe yang dipergunakan dalam penelitian atau penulisan di bidang hukum.<sup>11</sup> Kemudian, metode penulisan didefinisikan menjadi cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dapat dideskripsikan, dibuktikan, dikembangkan dan ditemukan pengetahuan, teori, tindakan dan produk tertentu sehingga dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah dalam kehidupan manusia.<sup>12</sup>

Adapun metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif (penelitian hukum kepustakaan). Penelitian yuridis normatif merupakan pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah berbagai konsep, teori, asas hukum, putusan pengadilan, doktrin (ajaran), dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan materi tulisan ini. Berbagai bahan tersebut disusun secara sistematis

11 Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2021, hal. 5.

12 Sugiyono, Cara Mudah Menyusun Skripsi, Tesis dan Disertasi, Bandung: Alfabeta, 2015, hal.22.

untuk kemudian dikaji sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti serta memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.<sup>13</sup>

Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka pengkajian dilakukan dengan menganalisis efektivitas UU tentang Cagar Budaya berdasarkan teori yang disampaikan oleh Soerjono Soekanto terkait beberapa faktor yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum atau penegakan hukum. Selain itu, penulisan ini juga dilakukan dengan cara studi kepustakaan (library research) dengan menggunakan literatur (pustaka), baik berupa buku atau catatan, maupun laporan hasil penelitian terdahulu mengenai kebudayaan termasuk cagar budaya.

Penulis juga menggali data yang bersumber dari sumber data sekunder<sup>14</sup> yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier dan berbagai sumber media yang terdiri dari berbagai buku yang terkait dengan hukum dan kebudayaan, antara lain diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi serta semua media atau pemberitaan secara luas.

## II. PEMBAHASAN

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Pengertian Cagar Budaya

Indonesia tidak terlepas dari adanya potensi budaya lokal dan peninggalan bersejarah yang dimiliki masing-masing daerah. Potensi budaya lokal menunjukkan keragaman dan kekhasan di tengah perbedaan dengan menjunjung tinggi persatuan. Seiring berjalannya waktu, potensi budaya lokal dari masing-masing daerah berkembang di samping kewajiban bagi setiap manusia untuk tetap menjaga dan melestarikan budaya. Sisi lain menunjukkan bahwa peninggalan bersejarah memiliki daya tarik untuk dipelajari secara mendalam oleh peneliti atau pakar pada bidangnya.<sup>15</sup>

13 Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan IV, 2017, hal. 33-36.

14 Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Bandung: Alfabeta, 2018, hal.213.

15 Khakim, Moch, Nurfahrul Lukmanul, dkk. Pemetaan



Sehubungan dengan itu, seluruh hasil karya bangsa Indonesia yang berupa warisan budaya bendawi (tangible) dan bukan bendawi (intangible), baik pada masa lalu, masa kini, maupun yang akan datang, perlu dimanfaatkan sebagai modal pembangunan. Sebagai hasil karya warisan budaya masa lalu, cagar budaya menjadi penting perannya untuk dipertahankan keberadaannya karena cagar budaya merupakan bagian integral dari kebudayaan secara menyeluruh. UU tentang Cagar Budaya memang merupakan pengaturan yang hanya menekankan cagar budaya yang bersifat kebendaan. Walaupun demikian, materi yang diatur juga mencakup nilai-nilai penting bagi umat manusia, seperti sejarah, estetika, ilmu pengetahuan, etnologi, dan keunikan yang terwujud dalam bentuk Cagar Budaya tersebut.<sup>16</sup>

Dalam UU tentang Cagar Budaya disebutkan pelestarian adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan cagar budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya.<sup>17</sup> Adapun definisi 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>18</sup> Dalam definisi tersebut terlihat bahwa ada 5 (lima) obyek yang dapat dikatakan sebagai cagar budaya yaitu berupa benda, bangunan, struktur, situs, dan Kawasan.

Setiap obyek tersebut didefinisikan masing-masing sesuai dengan kelima bentuknya. Dari kelima definisi tersebut, terlihat perbedaan di antara kelimanya namun tetap memiliki benang merah bahwa semua obyek tersebut berkaitan dengan aktifitas manusia dan merupakan bukti material hasil budaya pada masa lalu.

## 2. Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negarahukum.” Hal ini dapat diartikan bahwa seluruh aspek dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara Indonesia diatur dalam (berdasarkan) hukum tanpa terkecuali. Produk hukum dimaksud dikenal dengan peraturan perundang-undangan. Hukum melalui kebijakan publik berupa peraturan perundang-undangan tersebut memiliki peran dalam menjaga keseimbangan di masyarakat. Secara umum hukum bertujuan mengatur pergaulan hidup secara damai.<sup>19</sup>

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendefinisikan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Kemudian, dalam Pasal 7 diatur mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas: UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Adapun kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan tersebut sesuai dengan hierarki atau urutannya tersebut.

Berdasarkan teori utilitas disebutkan bahwa hukum ingin menjamin kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. Menurut teori ini, tujuan hukum berorientasi pada kemanfaatannya bagi masyarakat untuk mencapai kebahagiaan, kemakmuran, dan kesejahteraan. Hal ini dapat diartikan bahwa dalam konsep teori utilitas ini, hukum bermanfaat bagi kehidupan manusia dalam arti bermanfaat bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, antara lain

---

Situs Cagar Budaya di Tuban, Malang: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Malang, hal.1, 2020.

16 Penjelasan Umum UU Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

17 Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

18 Lihat Pasal 1 angka 1 UU tentang Cagar Budaya.

---

19 Sadjiono, Hukum Antara Sollen Dan Sein, Jawa Timur, Ubhara press dan Laksbang Pressindo, 2016, hal 28-30 dalam Bagus Prasetyo, Harmonisasi Pengaturan Pengelolaan Pariwisata Dan Pemajuan Kebudayaan Dalam Menunjang Peningkatan Perekonomian Di Indonesia, Jurnal Prodigy Vol.2, 2019, hal. 106-124.



hidup makmur dan sejahtera, tertib, aman, tenteram, dan damai.<sup>20</sup>

Selanjutnya, menurut Ruiter di dalam peraturan perundang-undangan terkandung 3 (tiga) unsur, yakni: norma hukum (*rechts normen*), berlaku ke luar (*naar buiten werken*), dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Berdasarkan hal tersebut, peraturan perundang-undangan merupakan sebuah produk hukum karena pada hakekatnya peraturan perundang-undangan terbentuk dari berbagai norma hukum yang berlaku ke luar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.<sup>21</sup> UU tentang Cagar Budaya merupakan produk hukum yang ditujukan agar pelestarian cagar budaya dapat memperkuat kepribadian bangsa dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal inilah sesuai dengan yang diharapkan dalam teori utilitis tersebut.

### 3. Efektivitas Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang)

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Ada yang mengartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Selain lugas, bunyi peraturan harus serasi, yakni sesuai, benar, selaras, sepadan, dan harmonis.<sup>22</sup> Menurut Donald Black, keefektifan hukum memperlihatkan suatu perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu perbandingan realitas hukum dengan ideal hukum, yang secara khusus memperlihatkan jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*).<sup>23</sup>

Selanjutnya, menurut Lon.F.Fuller terdapat 8 (delapan) hal yang dapat menentukan dalam pembentukan hukum. Produk undang-undang yang dihasilkan oleh pembentuk undang-undang

baik atau buruk ditentukan dari 8 (delapan) penalarannya, yaitu:<sup>24</sup>

- a. Undang-Undang dan peraturan hukum lain harus bersifat umum, tidak boleh bersifat khusus atau individu tertentu;
- b. Setiap peraturan harus dipublikasikan atau diumumkan kepada publik;
- c. Undang-Undang atau peraturan yang ditetapkan tidak boleh berlaku surut;
- d. Undang-Undang atau peraturan tersebut harus bisa dimengerti, bahasanya mudah dimengerti dan tidak berbelit-belit (dibuat dalam sebuah rumusan yang dapat dimengerti oleh masyarakat umum);
- e. Sistem hukum tidak boleh mengandung peraturan yang kontradiktif, artinya, peraturan satu dan lainnya tidak boleh ada yang saling bertentangan;
- f. Hukum harus terjangkau kesanggupan warga negara untuk memenuhinya. Undang-undang yang memerintahkan sesuatu yang tidak bisa dilaksanakan tentu tidak baik sebagai hukum bahkan tidak adil;
- g. Suatu peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh menuntut suatu tindakan yang kiranya melebihi apa yang dapat dilakukan; dan
- h. Undang-undang harus memiliki stabilitas tertentu sepanjang waktu. Jika peraturan berubah-ubah maka sistem hukum tidak dapat berfungsi dengan baik. Ini sering terjadi di negara yang sering berganti pemerintahan karena partai politik kalah atau menang dalam pemilu.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, dalam menilai efektivitas suatu undang-undang di masyarakat dapat dilihat dari beberapa faktor yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum atau penegakan hukum, yaitu:<sup>25</sup> hukum atau peraturan perundang-undangan; penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum; sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; kesadaran hukum masyarakat, yakni lingkungan dimana

<sup>20</sup> Ibid, hal. 28-30

<sup>21</sup> D.W.P. Ruiter, *Bestuursrechtelijke Wetgevingsleer*, Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987, hal. 7. Dikutip dalam disertasi Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, oleh A. Hamid S. Attamimi hal. 314.

<sup>22</sup> AR, Suharyono. *Bahasa Peraturn Perundang-undangan dan Hukum*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2021, hal.4.

<sup>23</sup> Pendapat Donald Black dikutip dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (ed), *Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, 1998), hal. 27.

<sup>24</sup> Wiwin Sri Rahyani, *Desertasi: Metode Omnibus Dalam Penataan Legislasi di Indonesia*, Universitas Tarumanegara, 2024, hal.43-44.

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2019, hal.2.

hukum itu berlaku atau diterapkan; serta kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

## B. Analisis

### 1. Materi Muatan Pengaturan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Cagar budaya memiliki nilai penting bagi sejarah dan perkembangan ilmu pengetahuan di negara ini, karena cagar budaya merupakan bukti material hasil budaya dari masa lalu. Sebagai negara hukum, sudah menjadi kewajiban Bangsa Indonesia untuk belajar dan merawat kebudayaan bangsa sesuai dengan amanat Pasal 32 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini menunjukkan bahwa kebudayaan perlu dilestarikan, dipelajari, dan dipetakan kembali kebesaran nusantara, meluruskan sejarah kebudayaan bangsa, mencari peninggalan dan bukti tentang kebesaran leluhur nusantara di masa lalu, dan lain-lain yang berhubungan dengan kebudayaan nasional.

Pada akhir tahun 2023 tepatnya tanggal 24 November 2023, UU tentang Cagar Budaya sudah berumur 13 tahun sejak keberlakuannya pada tahun 2010. Selama kurun waktu tersebut, UU tentang Cagar Budaya ini telah dilengkapi dengan 2 (dua) Peraturan Pemerintah dan 2 (dua) Peraturan Menteri sebagai peraturan pelaksanaannya. Namun kedua peraturan tersebut baru terbit pada tahun 2015, 2022, dan 2023 lalu. Artinya, perlu 1 (satu) dekade lebih waktu yang diperlukan untuk membuat peraturan pelaksanaan dari UU tentang Cagar Budaya tersebut. Selain itu, masih banyak peraturan pelaksanaannya yang belum selesai disusun. Apabila melihat amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya (PP Nomor 1 Tahun 2022) yang terdapat sejumlah 22 Pasal yang mendelegasikan untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri.

UU tentang Cagar Budaya terdiri atas 13 BAB dan 120 Pasal. Paradigma baru pelestarian cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya mendorong dilakukannya penyusunan undang-

undang yang tidak sekadar mengatur pelestarian benda cagar budaya, tetapi juga berbagai aspek lain secara keseluruhan berhubungan dengan tinggalan budaya masa lalu, seperti bangunan dan struktur, situs dan kawasan, serta lanskap budaya yang pada regulasi sebelumnya tidak diatur secara jelas.

Selain mengatur berbagai definisi, UU tentang Cagar Budaya juga mengatur lingkup pelestarian cagar budaya yang meliputi perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya di darat dan di air. Lingkup pelestarian tersebut diatur dalam BAB tersendiri. Namun sebelum mengatur hal tersebut, diatur kriteria dari benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan yang dapat diusulkan sebagai cagar budaya.

Selain kriteria yang dapat diusulkan sebagai cagar budaya, diatur juga 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 dapat diusulkan sebagai cagar budaya. Yang dimaksud dengan arti khusus bagi masyarakat yaitu memiliki nilai penting bagi masyarakat kebudayaan tertentu. Sedangkan makna dari arti khusus bagi bangsa adalah memiliki nilai penting bagi negara dan rakyat Indonesia yang menjadi simbol pemersatu, kebanggaan jati diri bangsa, atau yang merupakan peristiwa luar biasa berskala nasional atau dunia.

Kemudian, UU tentang Cagar Budaya juga mengatur mengenai kepemilikan dan penguasaan cagar budaya.<sup>26</sup> Salah satu pengaturan terkait hal tersebut yaitu cagar budaya yang tidak diketahui kepemilikannya dikuasai oleh Negara. Bahkan diatur pula bahwa cagar budaya yang dimiliki setiap orang dapat dialihkan kepemilikannya kepada negara atau setiap orang dengan tetap mengutamakan atau mendahulukan Negara atas pengalihan kepemilikan cagar budaya tersebut.

Selain itu, dalam hal kepemilikan atau penguasaan cagar budaya diatur juga bahwa setiap orang yang memiliki dan/atau menguasai cagar budaya berhak memperoleh kompensasi dan insentif apabila telah melakukan kewajibannya melindungi cagar budaya. Selanjutnya, UU

<sup>26</sup> Pasal 12 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

tentang Cagar Budaya mendelegasikan ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian kompensasi dan insentif tersebut untuk diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pengaturan selanjutnya dalam UU Tentang Cagar Budaya yaitu mengenai penemuan dan pencarian.<sup>27</sup> Hal yang diatur yaitu bahwa setiap orang yang menemukan benda yang diduga benda cagar budaya, bangunan yang diduga bangunan cagar budaya, struktur yang diduga struktur cagar budaya, dan/atau lokasi yang diduga situs cagar budaya wajib melaporkannya kepada instansi yang berwenang di bidang kebudayaan, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan/atau instansi terkait paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak ditemukannya. Apabila benda, bangunan, struktur, atau lokasi yang ditemukan oleh seseorang tersebut sampai ditetapkan sebagai cagar budaya maka orang tersebut berhak memperoleh kompensasi.

Sedangkan terkait pencarian, diatur bahwa pemerintah berkewajiban melakukan pencarian benda, bangunan, struktur, dan/atau lokasi yang diduga sebagai cagar budaya. Kemudian, diatur bahwa setiap orang dilarang melakukan pencarian cagar budaya atau yang diduga cagar budaya dengan penggalian, penyelaman, dan/atau pengangkatan di darat dan/atau di air kecuali dengan izin pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pengaturan lainnya terkait penemuan dan pencarian kemudian didelegasikan untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Pengaturan selanjutnya yaitu mengenai register nasional cagar budaya.<sup>28</sup> Terkait register nasional cagar budaya ini, pengaturannya meliputi pendaftaran, pengkajian, penetapan, pencatatan, pemeringkatan, dan penghapusan cagar budaya. Setelah dilakukan pendaftaran, hasil pendaftaran tersebut diserahkan kepada tim ahli cagar budaya untuk dikaji kelayakannya sebagai cagar budaya atau bukan cagar budaya. Tim ahli cagar budaya merupakan kelompok ahli pelestarian dari berbagai bidang ilmu yang memiliki sertifikat

kompetensi untuk memberikan rekomendasi penetapan, pemeringkatan, dan penghapusan Cagar Budaya.<sup>29</sup> Sedangkan pengkajian ini bertujuan melakukan identifikasi dan klasifikasi terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, dan satuan ruang geografis yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai cagar budaya.

Setelah dikaji, dikeluarkanlah penetapan status cagar budaya paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah rekomendasi diterima dari Tim Ahli Cagar Budaya yang menyatakan benda, bangunan, struktur, lokasi, dan/atau satuan ruang geografis yang didaftarkan layak sebagai cagar budaya. Setelah tercatat dalam register nasional cagar budaya yang dibentuk oleh pemerintah pusat, pemilik cagar budaya berhak memperoleh jaminan hukum berupa surat keterangan status cagar budaya dan surat keterangan kepemilikan berdasarkan bukti yang sah. Adapun cagar budaya yang sudah tercatat dalam register nasional tersebut hanya dapat dihapus dengan Keputusan Menteri atas rekomendasi tim ahli cagar budaya di tingkat pemerintah pusat.

Pengaturan selanjutnya mengenai pelestarian dimana berdasarkan definisi pelestarian adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan cagar budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya. Pelestarian cagar budaya harus dilakukan berdasarkan hasil studi kelayakan yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademis, teknis, dan administratif.

Dalam upaya pelestarian melalui perlindungan, diatur bahwa setiap orang dapat berperan serta melakukan perlindungan cagar budaya tersebut dengan melakukan penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran. Kemudian dalam hal upaya pelestarian melalui pengembangan diatur bahwa pengembangan cagar budaya dilakukan dengan memperhatikan prinsip kemanfaatan, keamanan, keterawatan, keaslian, dan nilai-nilai yang melekat padanya.

Adapun dalam melakukan pengembangan tersebut, dapat dilakukan melalui penelitian, revitalisasi, dan adaptasi. Kemudian, diatur terkait pemanfaatan yang dapat menyebabkan

<sup>27</sup> Pasal 23 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>28</sup> Pasal 28 sampai dengan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

terjadinya kerusakan wajib didahului dengan kajian, penelitian, dan/atau analisis mengenai dampak lingkungan.

Kemudian, terkait pengaturan pemanfaatan koleksi cagar budaya di museum agar dilakukan untuk sebesar-besarnya pengembangan pendidikan, ilmu pengetahuan, kebudayaan, sosial, dan/atau pariwisata. Terakhir, ketentuan lebih lanjut mengenai pemanfaatan cagar budaya tersebut didelegasikan untuk diatur dalam Peraturan Pemerintah. Semua upaya terkait perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan tersebut diberikan rambu-rambu pengaturan dalam UU tentang Cagar Budaya.

Dalam pengaturan selanjutnya, terkait tugas dan wewenang diatur bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah mempunyai tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya. Sedangkan terkait wewenang, sesuai dengan tingkatannya pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai wewenang diantaranya menghimpun data cagar budaya, menetapkan peringkat cagar budaya, serta menetapkan dan mencabut status cagar budaya.

Adapun terkait pendanaan, diatur secara normatif bahwa pendanaan pelestarian cagar budaya menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Selanjutnya, Pemerintah dan Pemerintah Daerah supaya menyediakan dana cadangan untuk penyelamatan cagar budaya dalam keadaan darurat dan penemuan yang telah ditetapkan sebagai cagar budaya.

Pengaturan selanjutnya yaitu terkait pengawasan dan penyidikan. Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk bertanggung jawab terhadap pengawasan pelestarian cagar budaya sesuai dengan kewenangannya. Kemudian, diatur agar masyarakat ikut berperan serta dalam pengawasan pelestarian cagar budaya. Adapun terkait penyidikan, yang diatur yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Dalam UU tentang Cagar Budaya ini diatur secara rinci kewenangan dari penyidik tersebut secara rinci.

Terkait ketentuan pidana, diuraikan beberapa substansi yang dikenai sanksi pidana antara lain terkait setiap orang yang tanpa izin mengalihkan

kepemilikan cagar budaya, setiap orang yang dengan sengaja tidak melaporkan temuan, serta setiap orang yang tanpa izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah melakukan pencarian cagar budaya. Terkait pidana ini, diatur juga bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh badan usaha berbadan hukum dan/atau badan usaha bukan berbadan hukum, dijatuhkan kepada badan usaha dan/atau orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana. Sedangkan jika terdapat tindak pidana yang dilakukan oleh badan usaha berbadan hukum dan/atau badan usaha bukan berbadan hukum tersebut maka akan dipidana dengan ditambah 1/3 (sepertiga) dari pidana denda yang terdapat dalam beberapa pasal dalam BAB Ketentuan Pidana tersebut.

Sebelum masuk BAB Ketentuan Penutup, diatur juga mengenai penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru. Dalam BAB Ketentuan Peralihan mengatur bahwa pengelolaan cagar budaya yang telah memiliki izin wajib menyesuaikan ketentuan persyaratan berdasarkan UU tentang Cagar Budaya paling lama 2 (dua) tahun sejak berlakunya UU tentang Cagar Budaya tersebut. Sedangkan dalam ketentuan penutup diatur jangka waktu penetapan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya yakni paling lambat 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan UU tentang Cagar Budaya.

Kemudian, juga diatur bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sekaligus termasuk semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar tersebut dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU tentang Cagar Budaya yang baru ini.

Demikian uraian materi muatan pengaturan cagar budaya secara umum dalam UU tentang Cagar Budaya yang terdiri atas 13 BAB dan 120 Pasal. Semua pengaturan tersebut untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah, pemerintah



daerah, dan partisipasi masyarakat dalam mengelola cagar budaya sehingga dibutuhkan sistem manajerial perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang baik berkaitan dengan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya sebagai sumber daya budaya bagi kepentingan yang luas.

## 2. Efektivitas UU tentang Cagar Budaya

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, keefektifan hukum memperlihatkan suatu perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu perbandingan realitas hukum dengan ideal hukum, yang secara khusus memperlihatkan jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*).<sup>30</sup> Keefektifan hukum memang sangat terkait erat dengan penegakan hukum itu sendiri. Terkait dengan efektivitas hukum, menurut Soerjono Soekanto salah satu fungsi hukum baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap tindak atau perilaku teratur adalah membimbing perilaku manusia terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif.<sup>31</sup>

Soerjono Soekanto menyampaikan lima faktor yang mempengaruhi efektivitas suatu hukum, yaitu kaidah hukum, penegak hukum, sarana (fasilitas), masyarakat dan budaya. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dan merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum.

Sampai saat ini, jumlah cagar budaya yang telah ditetapkan pemerintah masih sangat rendah apabila dibandingkan dengan yang diajukan. Hal ini terlihat dari data yang dihimpun dari Pusat Data dan Teknologi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Tahun 2022 bahwa per Desember 2022 terlihat bahwa yang mengajukan pendaftaran mencapai 100.633 pengajuan, sedang dalam tahap verifikasi mencapai 52.724 pengajuan, dan yang sudah ditetapkan menjadi Cagar Budaya sebanyak 4760 cagar budaya.<sup>32</sup>

Hal ini tentu harus menjadi perhatian dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Jika masih banyak cagar budaya yang belum ditetapkan maka dikhawatirkan cagar budaya tersebut akan terancam kerusakan akibat adanya konflik kepentingan misalnya adanya tekanan pembangunan, perluasan lahan, pemanfaatan lahan untuk permukiman, dan lain-lain. Terkait hal tersebut, kita perlu menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan dari UU tentang Cagar Budaya tersebut, yaitu:

### 1. Peraturan (Undang-Undang)

Dasar hukum tentang cagar budaya diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, beserta peraturan turunannya saat ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 tentang Permuseuman, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya, dan Permendikbudristek Nomor 36 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya. Kemudian, di tingkat pemerintah daerah terdapat beberapa peraturan diantaranya Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pengelolaan Cagar Budaya, dan Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 32 Tahun 2001 tentang Pelestarian Situs dan Benda Cagar Budaya.

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut, tercantum pengertian 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. Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya, dalam Pasal 158 disebutkan bahwa cagar budaya yang telah ditetapkan sebelum peraturan pemerintah ini mulai berlaku tetap berstatus sebagai cagar budaya sesuai dengan keputusan status cagar budaya yang dikeluarkan oleh, menteri, gubernur atau bupati/wali kota.

30 Pendapat Donald Black dikutip dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (ed), *Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, 1998), hal. 27.

31 Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), hal.2.

32 Pusat Data dan Teknologi Informasi Sekretariat Jenderal Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. *Statistik Kebudayaan 2023*, Volume 8, Jakarta: Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2023, hal.6.



Sebagaimana telah diuraikan kasus yang terjadi dalam uraian sebelumnya maka jika kita mendasarkan pada ketentuan Pasal 158 tersebut, bangunan yang saat ini dalam proses pengerjaan oleh DPUTRPP Kabupaten Maros adalah cagar budaya mengingat telah ditetapkan sebagai situs bangunan cagar budaya melalui Surat Keputusan Bupati Maros Nomor 360/KPTS/433/IX/2002. Oleh karena itu, setiap aktifitas yang akan dilakukan harus sesuai prosedur cagar budaya, termasuk ketika akan dimanfaatkan melalui kegiatan yang dilaksanakan oleh DPUTRPP Kabupaten Maros yang bertujuan untuk mengoptimalkan kembali bangunan ini agar dapat dipergunakan sebagai Sekretariat BP Geopark Maros Pangkep.

Dapat dikatakan bahwa tujuannya tersebut baik karena sebagai bentuk apresiasi Pemerintah Kabupaten Maros kepada BP Geopark Maros Pangkep yang telah berhasil mengantarkan Geopark Maros Pangkep menjadi Unesco Global Geopark. Kemudian berdasarkan pada pertimbangan kondisi bangunan ini yang membutuhkan perbaikan maka dialokasikan anggaran untuk itu perbaikannya. Namun, pada titik inilah yang semestinya dioptimalkan koordinasi dengan pemangku kepentingan yang terkait dan yang memahami dengan benar mengenai cagar budaya untuk kepentingan lain.

Jika mengacu pada tujuan DPUTRPP Kabupaten Maros, dalam ranah cagar budaya kegiatan pada bangunan ini masuk dalam ranah pemugaran yang merupakan bagian dari perlindungan cagar budaya. Dalam Pasal 1 angka 28 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 mendefinisikan pemugaran adalah upaya pengembalian kondisi fisik benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, dan struktur cagar budaya yang rusak sesuai dengan keaslian bahan, bentuk, tata letak, dan/atau teknik pengerjaan untuk memperpanjang usianya.

Secara lebih detail, pemugaran diatur pada Pasal 77 yang memuat prinsip dasar dan ketentuan terkait pemugaran. Kemudian hal lebih teknis terkait pemugaran ini diatur lebih detail pada Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan

Pelestarian Cagar Budaya mulai dari Pasal 95 sampai dengan Pasal 108. Salah satunya dijelaskan pada Pasal 102 yang menyebutkan bahwa pemugaran terhadap bangunan cagar budaya dan/atau struktur cagar budaya dilakukan dengan tahapan: prapemugaran; pemugaran; dan pascapemugaran.

Hal lebih teknis mengenai pemugaran bangunan cagar budaya, juga telah diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Bangunan Gedung Cagar Budaya yang Dilestarikan. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa Bangunan Gedung Cagar Budaya (BGCB) adalah bangunan gedung yang sudah ditetapkan statusnya sebagai bangunan cagar budaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang cagar budaya.

Peraturan tersebut memberikan informasi yang lengkap bagaimana pemugaran pada bangunan cagar budaya harus dilakukan karena dalam penyusunan peraturan menteri tersebut tentu sudah melibatkan kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang kebudayaan sebagai leading sector di bidang kebudayaan. Belum dilibatkannya TACB menjadi salah satu contoh implementasi pasal terkait pemugaran menjadi belum efektif dilaksanakan yang disebabkan karena lemahnya koordinasi.

Bahkan belum efektifnya pelaksanaan pemugaran disebabkan belum adanya peraturan teknis mengenai tata cara pemugaran dan juga bantuan pemugaran bangunan cagar budaya dan/atau struktur cagar budaya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 108 ayat (4) UU tentang Cagar Budaya. Artinya, meskipun sudah 13 (tiga belas) tahun UU tentang Cagar Budaya berlaku, peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut masih belum diterbitkan. Hal ini tentu sangat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan dari UU tentang Cagar Budaya karena berbagai hal teknis belum terdapat pengaturan yang sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU tentang Cagar Budaya.

## 2. Penegak Hukum

Apabila sebelumnya telah dijabarkan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi

penegakan hukum yaitu peraturan perundang-undangan, faktor lain yang penting adalah penegak hukum. Andi Hamzah menyebutkan istilah penegak hukum dalam bahasa Indonesia selalu diasosiasikan dengan polisi sehingga ada yang berpendapat bahwa penegak hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja. Pikiran seperti ini diperkuat dengan kebiasaan masyarakat dengan kebiasaan menyebut penegak hukum itu polisi, jaksa, dan hakim.<sup>33</sup>

Namun ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” luas sekali, mencakup mereka yang secara langsung atau tidak langsung berkecimpung di bidang penegakkan hukum. Di dalam tulisan ini, yang dimaksud dengan penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung terkait cagar budaya seperti mereka yang bertugas dalam pengawasan terhadap pelaksanaan UU tentang cagar budaya.

Berkaca dari kasus di Kabupaten Maros, terlihat bahwa koordinasi antar pemangku kepentingan yang terkait cagar budaya sangat kurang. Hal yang perlu dipahami bahwa tujuan pemugaran pada bangunan cagar budaya yaitu untuk memperbaiki, memperkuat dan mengawetkan cagar budaya dalam rangka mengembalikan kondisi fisik yang rusak melalui pekerjaan rekonstruksi, konsolidasi, rehabilitasi dan restorasi.

Dengan demikian pemugaran cagar budaya merupakan pekerjaan spesifik, dalam hal ini terkait dengan kegiatan pelestarian cagar budaya yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara akademis, teknis dan administratif. Oleh karena itu kegiatan pemugaran harus dilakukan melalui prosedur studi atau penilaian guna memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan. Semoga kasus tersebut merupakan kasus terakhir sehingga kita dapat membangun persepsi yang sama bahwa tugas kita bersama untuk menjaga, melindungi, dan melestarikan cagar budaya warisan bangsa.<sup>34</sup>

33 Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan (Environmental Law Enforcement)*, Alumni Bandung, 2016, Hal.61.

34 Yadi Mulyadi, *Menggugat “Penghancuran” Bangunan Cagar Budaya di Kabupaten Maros*, dimuat dalam <https://harian.fajar.co.id/2023/10/07/menggugat-penghancuran-bangunan-cagar-budaya-di-kabupaten-maros/>, diakses tanggal 2 Januari 2023.

Jika pemerintah daerah menegakkan sanksi sesuai aturan UU tentang Cagar Budaya, tentu semua orang akan sadar pentingnya menjaga cagar budaya karena Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menyebutkan, setiap orang dilarang merusak cagar budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, dari kesatuan, kelompok, dan/atau dari letak asal. Selanjutnya, Pasal 105 ayat (1) menyebutkan, setiap orang yang dengan sengaja merusak cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 5.000.000.000 (lima miliar rupiah).<sup>35</sup>

### 3. Sarana Prasarana

Terkait dengan sarana dan prasarana, faktor ini juga menjadi parameter keefektifan suatu peraturan. Dalam hal ini, dikaitkan dengan pengadaan sarana atau fasilitas antara lain kendaraan atau peralatan operasional yang memadai untuk menjalankan pengawasan terhadap cagar budaya, anggaran yang cukup, dan seterusnya. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan tercapai tujuannya. Terkait sarana atau fasilitas, keterbatasan sarana<sup>36</sup> atau fasilitas operasional merupakan kendala yang akan sering kita temui di beberapa daerah. Padahal, Indonesia sebagai Negara kepulauan dan wilayah kerja yang cukup luas di setiap kabupaten/kota atau setiap kecamatan, kebutuhan akan sarana atau fasilitas sangat diperlukan terutama dalam melakukan pengawasan terhadap pelestarian cagar budaya.

### 4. Masyarakat

Yang dimaksud dengan masyarakat dalam hal ini yaitu masyarakat di sekitar cagar budaya dan

35 Yola Sastra, *Bangunan yang Memuat Sejarah Soekarno di Kota Padang Dibongkar*, dimuat dalam <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/02/14/bangunan-cagar-budaya-yang-memuat-sejarah-soekarno-di-kota-padang-dibongkar>, diakses tanggal 3 Januari 2024.

36 Danu Eko Agustinova, *Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi*, dimuat dalam <https://journal.uny.ac.id/index.php/istoria/article/viewFile/52991/18732>, diakses tanggal 2 Juli 2024.

masyarakat pada umumnya. Banyaknya cagar budaya yang dijual oleh penemu atau pemilik karena faktor ekonomi seringkali terjadi. Banyak naskah kuno dan benda pusaka yang dimiliki secara perorangan telah berpindah tangan ke warga negara asing atau sesama kolektor dalam masyarakat kita. Peredaran cagar budaya yang juga sering diistilahkan sebagai “peredaran barang antik” telah membuat pemerintah sulit meregister cagar budaya yang ada di Indonesia. Belum lagi banyaknya temuan cagar budaya oleh masyarakat yang tidak dilaporkan semakin membuat registrasi cagar budaya menjadi semakin terkendala.

Adapun alasan yang sering dikemukakan mengapa masyarakat enggan untuk melaporkan kepada pemerintah yaitu banyaknya cagar budaya yang kurang mendapatkan perawatan sebagaimana mestinya oleh pemerintah. Selain itu, panjangnya jangka waktu mulai dari obyek yang diduga cagar budaya ditemukan hingga penemu tersebut mendapatkan kompensasi cukup lama mengingat penemu yang akan mendapatkan kompensasi harus ditetapkan temuannya tersebut menjadi cagar budaya dan diambil oleh negara.<sup>37</sup>

Hal ini berdampak pada kepercayaan publik untuk menyerahkan hasil temuan cagar budaya kepada pemerintah semakin menurun. Alasan lainnya, disebabkan lemahnya tanggung jawab pemerintah dalam memelihara dan melestarikan cagar budaya. Terjadinya kebakaran dan kasus pencurian di museum nasional, serta banyaknya cagar budaya yang tidak terawat mengakibatkan banyak masyarakat enggan untuk melaporkan temuan cagar budaya tersebut. Belum ada standar baku dalam melakukan penilaian atas obyek temuan yang diduga cagar budaya, mungkin menjadi salah satu penyebab lainnya yang mengakibatkan masyarakat enggan untuk melaporkan temuan berbagai benda yang diduga cagar budaya tersebut. Pengaturan kompensasi sebenarnya telah tertuang dalam Pasal 24 ayat (1) UU tentang Cagar Budaya yang menyebutkan bahwa “setiap orang berhak memperoleh kompensasi apabila benda, bangunan, struktur, atau lokasi yang ditemukannya ditetapkan sebagai cagar budaya”. Namun, ketentuan

<sup>37</sup> Pasal 24 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

mengenai penemuan dan kompensasinya ini didelegasikan untuk diatur ke dalam Peraturan Pemerintah yang belum menguraikannya secara komprehensif.

## 5. Budaya

Budaya dalam hal ini dapat dimaknai semakin kurangnya kesadaran sebagian masyarakat untuk memelihara warisan budaya berupa cagar budaya. Hal tersebut juga ikut mempengaruhi banyaknya tindakan pencurian dan perusakan cagar budaya. Rendahnya pemahaman masyarakat akan nilai penting cagar budaya merupakan latar belakang penyebab rusak, hilang, dan musnahnya warisan budaya ini. Bahkan, banyak penemuan berbagai benda yang diduga cagar budaya oleh warga dibiarkan terbengkalai di rumah atau dimanfaatkan untuk keperluan rumah tangga.

Selain itu, sangat miris melihat fenomena yang terjadi belakangan. Generasi muda sebagai pemegang penuh tongkat estafet kemajuan bangsa terkesan apatis dalam menjaga bahkan mengenal tinggalan-tinggalan cagar budaya. Baluran nilai-nilai pembelajaran dari masa lalu seakan menjadi sebuah kelumrahan tanpa dibarengi keinginan merasukinya. Sebaliknya, kaum muda akan reaktif menelusuri berbagai bentuk dan sikap yang dianggap wujud dari modernitas. Relatif, mayoritas kaum muda cenderung bersikap tidak acuh terhadap keberadaan cagar budaya. kesadaran untuk mencintai cagar budaya masih tergolong rendah.<sup>38</sup> Semakin berkurangnya kecintaan generasi penerus kita terhadap budaya lokal tersebut seakan mereka cenderung melupakan kearifan dalam budayanya.

Disusunnya UU tentang Cagar Budaya bertujuan agar cagar budaya dapat dikelola secara tepat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat oleh negara. Namun, berdasarkan uraian di atas, pengawasan cagar budaya masih lemah sehingga perlu perbaikan dalam beberapa hal seperti harus segera dikeluarkannya peraturan pelaksana mengenai pengawasan pelestarian cagar budaya

<sup>38</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, 2015. Cagar Budaya. Dimuat dalam <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbsumbang/cagar-budaya-di-mata-kaum-muda-menyual-kepastian-generasi-muda-terhadap-eksistensi-cagar-budaya/>, diakses tanggal 28 Mei 2024.

sehingga pengawasan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dapat selaras dan terarah. Selanjutnya, pengadaan Sumber Daya Manusia (SDM) seperti PPNS, arkeolog, juru pelihara, dan lain sebagainya secara merata di seluruh wilayah Indonesia merupakan keniscayaan sebagai upaya melindungi cagar budaya. Demikian pula dengan kuantitas SDM yang harus segera dipenuhi dalam jumlah yang ideal untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh cagar budaya di wilayah Republik Indonesia.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis dalam pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa:

1. Materi muatan pengaturan cagar budaya dalam UU tentang Cagar Budaya berorientasi untuk memelihara cagar budaya dari ancaman pembangunan fisik, baik di wilayah perkotaan, pedesaan, maupun yang berada di lingkungan air. Oleh karena itu, untuk menjamin eksistensinya diperlukan upaya pelestariannya yang bertujuan untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya.
2. Materi muatan dalam UU tentang Cagar Budaya ini memiliki paradigma baru yang berorientasi pada pengelolaan kawasan, peran serta masyarakat, desentralisasi pemerintahan, perkembangan, serta tuntutan dan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Paradigma baru tersebut mendorong bahwa pengaturan tersebut tidak sekadar mengatur pelestarian benda cagar budaya. Aspek lain yang diatur secara keseluruhan berhubungan dengan tinggalan budaya masa lalu, seperti bangunan dan struktur, situs dan kawasan, serta lanskap budaya yang pada regulasi sebelumnya tidak diatur secara jelas.
3. Adapun batasan pengertian atau definisi cagar budaya dalam UU Tentang Cagar Budaya memiliki pengertian mendasar

sebagai perlindungan warisan hasil budaya masa lalu yang merupakan penyesuaian terhadap pandangan baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Materi muatan pengaturan cagar budaya lainnya yaitu mengenai kepemilikan dan penguasaan cagar budaya, penemuan dan pencarian, pelestarian, pendanaan, peran serta masyarakat serta sanksi pidana.

4. Efektivitas pelaksanaan UU tentang Cagar Budaya selama ini dapat dikatakan belum dapat dilaksanakan secara efektif. Hal tersebut tercermin dari beberapa faktor yang mempengaruhi efektivitas UU tentang Cagar Budaya, yaitu:

- a. Hukum atau Peraturan Perundang-undangan, UU tentang Cagar Budaya telah 13 (tiga belas) tahun berlaku namun peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut masih banyak yang belum diterbitkan.
- b. Penegak Hukum, berdasarkan kasus yang diuraikan akan terlihat bahwa koordinasi antar pemangku kepentingan yang terkait cagar budaya sangat kurang.
- c. Sarana dan prasarana, pengadaan sarana atau fasilitas untuk pengawasan terhadap pelestarian cagar budaya termasuk anggaran karena Indonesia sebagai Negara kepulauan dan wilayah kerja yang cukup luas di setiap kabupaten/kota atau setiap kecamatan, pengawasan akan sulit dilaksanakan tanpa dukungan tersebut.
- d. Masyarakat, banyaknya temuan cagar budaya yang tidak dilaporkan oleh masyarakat.
- e. Budaya, semakin berkurangnya kesadaran sebagian masyarakat untuk menjaga warisan budaya berupa cagar budaya.

#### B. Saran

Perlu dipertimbangkan pada saat akan melakukan penyusunan atas perubahan UU tentang Cagar Budaya, perlu dilakukan pula penyusunan semua peraturan pelaksanaannya agar substansi yang



diatur dalam undang-undang tersebut dapat dilaksanakan sesuai harapan. Kemudian, terhadap perubahan tersebut diharapkan pembangunan fasilitas ekonomi tetap berjalan dan cagar budaya tetap terlestarikan karena jejak masa lalu sebuah kawasan dapat terlihat dari cagar budaya di daerah tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### PERATURANPERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

### Buku

- AR, Suharyono. Bahasa Peraturan Perundang-undangan dan Hukum, Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2021.
- Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi Kebudayaan dan Kebudayaan Konstitusi, Jawa Timur: Intrans Publishing, 2017.
- Attamimi. Hamid, S. Desertasi Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, 1990.
- D.W.P. Ruiter, Bestuursrechtelijke Wetgevingsleer, Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987, hal. 7. Dikutip dalam desertasi Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, oleh A. Hamid S. Attamimi, 1997.
- Erina Pane, Legal Drafting, Bandar Lampung: Harakindo Publishing, 2019, hal. 22. Dalam Wiwin Sri rahyani, Desertasi Metode Omnibus Dalam Penataan Legislasi di Indonesia, Universitas Tarumanegara, 2024.
- Hamzah, Andi. Penegakan Hukum Lingkungan (Environmental Law Enforcement), Alumni Bandung, 2016.
- Khakim, Moch, Nurfahrul Lukmanul, dkk. Pemetaan Situs Cagar Budaya di Tuban, Malang: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Malang, 2020.
- Kusumah, Mulyana W. dan Paul S. Baut (ed). Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial, Jakarta: Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, 1998.
- Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan IV, 2017.
- Pusat Data dan Teknologi Informasi Sekretariat Jenderal Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Statistik Kebudayaan 2023, Volume 8, Jakarta: Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2023.
- Sadijiono, Hukum Antara Sollen Dan Sein, Jawa Timur, Ubhara press dan Laksbang Pressindo, 2016.
- Soekanto, Soerjono. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan 16, 2019.
- Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2021.
- Sri Rahyani, Wiwin. Desertasi Metode Omnibus Dalam Penataan Legislasi di Indonesia, Universitas Tarumanegara, 2024.
- Sugiyono, Cara Mudah Menyusun Skripsi, Tesis dan Disertasi, Bandung: Alfabeta, 2015.
- Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Bandung: Alfabeta, 2018.



- Supardi, Nunus. Undang-Undang Kemuseum: Impian lama yang belum terwujud, Makalah untuk Diskusi Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Permuseuman di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, DPR-RI Jakarta, 30 Januari 2023.
- Wignjosuebrot, Soetandyo. Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya, Jakarta: Elsam dan Huma, 2022.
- Jurnal**
- Prasetyo, Bagus. Harmonisasi Pengaturan Pengelolaan Pariwisata Dan Pemajuan Kebudayaan Dalam Menunjang Peningkatan Perekonomian Di Indonesia, Jurnal Prodigy Vol.2, 2019.
- Laman**
- Agustinova Danu Eko, Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi. Dimuat dalam <https://journal.uny.ac.id/index.php/istoria/article/viewFile/52991/18732>, diakses tanggal 2 Juli 2024.
- E-Museum Sebagai Media Memperkenalkan Cagar Budaya Di Kalangan Masyarakat. Dimuat dalam: [https://www.researchgate.net/publication/291074420\\_jurnal\\_e-museum](https://www.researchgate.net/publication/291074420_jurnal_e-museum), diakses pada 23 Januari 2023.
- Iman Pratama, Teguh. **Pemerintah Anggap Gedung Controller Maros Bukan Situs Cagar Budaya Meski sudah Ditetapkan Bupati.** Dimuat dalam <https://parepos.fajar.co.id/2023/10/pemerintah-anggap-gedung-controller-maros-bukan-situs-cagar-budaya-meski-sudah-ditetapkan-bupati/>, diakses tanggal 3 Januari 2024.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, 2016. Sistem registrasi nasional. Dimuat dalam <http://cagarbudaya.kemdikbud.go.id/siteregnas/>, diakses tanggal 2 Januari 2024).
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, 2015. Cagar Budaya. Dimuat dalam <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpcbm/2015/05/11/cagar-budaya/>, diakses tanggal 2 Januari 2024.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, 2015. Cagar Budaya. Dimuat dalam <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbsubar/cagar-budaya-di-mata-kaum-muda-menyual-kepastian-generasi-muda-terhadap-eksistensi-cagar-budaya/>, diakses tanggal 28 Mei 2024.
- Mulyadi, Yadi.** Menggugat “Penghancuran” Bangunan Cagar Budaya di Kabupaten Maros. Dimuat dalam <https://harian.fajar.co.id/2023/10/07/menggugat-penghancuran-bangunan-cagar-budaya-di-kabupaten-maros/>, diakses tanggal 2 Januari 2024.
- Program Legislasi Nasional, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses tanggal 3 Januari 2024
- Sastra, Yola. Bangunan yang Memuat Sejarah Soekarno di Kota Padang Dibongkar. Dimuat dalam <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/02/14/bangunan-cagar-budaya-yang-memuat-sejarah-soekarno-di-kota-padang-dibongkar>, diakses tanggal 11 Januari 2024.



# TINJAUAN KRITIS IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2003 TENTANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL TERHADAP AKSES DAN LINK AND MATCH PENDIDIKAN

(A CRITICAL REVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 20 OF 2003 CONCERNING THE NATIONAL EDUCATION SYSTEM ON ACCESS AND LINK AND MATCH EDUCATION)

Ollani Vabiola Bangun

Penelaah Teknis Kebijakan  
Pusat Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Manusia Legislatif  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korespondensi: ollanivabiola@yahoo.com

## Abstrak

Anggaran pendidikan yang cenderung meningkat setiap tahunnya diharapkan dapat meningkatkan akses dan *link and match* pendidikan. Namun faktanya, akses pendidikan cenderung mengalami penurunan dan pada praktiknya lulusan dari pendidikan vokasi belum mampu terserap di dunia usaha dan dunia industri. Tulisan ini bertujuan meninjau kembali implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU tentang Sisdiknas) terhadap akses dan *link and match* pendidikan. Metode penelitian menggunakan pendekatan penelitian yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat permasalahan dalam implementasi UU tentang Sisdiknas. Pertama, akses pendidikan cenderung turun. Kedua, *link and match* pendidikan masih belum berjalan optimal. Untuk menjawab persoalan tersebut, maka dibutuhkan upaya dari pemerintah meningkatkan akses pendidikan khususnya bagi anak didik yang kurang mampu serta membenahi sistem pendidikan Indonesia sehingga kebutuhan dunia kerja sesuai dengan ketersediaan sumber daya manusia yang ada (*link and match*).

Kata kunci: pendidikan, anggaran, akses, *link and match*.

## Abstract

The education budget, which tends to increase every year, is expected to improve access and *link and match* education. However, in fact, access to education tends to decrease and in practice graduates from vocational education have not been able to be absorbed in the business world and the industrial world. This paper aims to review the implementation of Law No. 20/2003 on the National Education System (Law on Sisdiknas) on access and *link and match* education. The research method uses an empirical juridical research approach. The results show that there are problems in the implementation of the Law on National Education System. First, access to education tends to fall. Second, the *link and match* of education is still not running optimally. To answer these problems, it requires efforts from the government to increase access to education, especially for underprivileged students and improve the Indonesian education system so that the needs of the world of work are in accordance with the availability of existing human resources (*link and match*).

Keywords: education, budget, access, *link and match*.

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

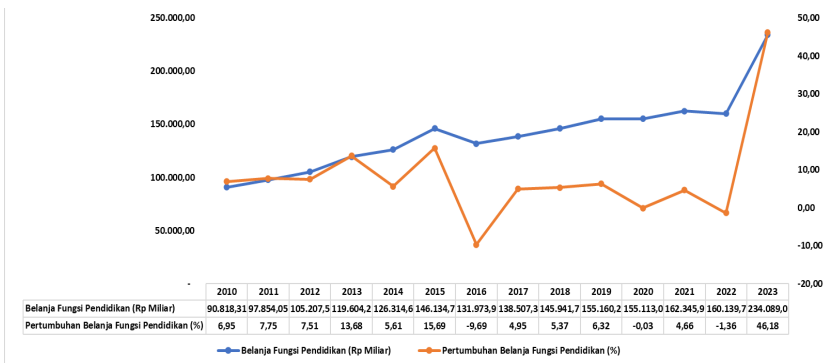
Pemenuhan akses pendidikan merupakan tanggung jawab negara sebagaimana diamanatkan dalam Alinea ke empat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), bahwa Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi

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. Kemudian akses pendidikan ditegaskan juga dalam Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.

Sedangkan kewajiban negara dalam memenuhi akses pendidikan ditegaskan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD

miliar tahun 2023 (Gambar 1).

Gambar 1. Anggaran Fungsi Pendidikan



Sumber: LKPP Periode Tahun 2010-2022 dan NK APBN 2023, diolah.

NRI 1945 bahwa Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Untuk dapat melaksanakan amanat Alinea ke empat UUD NRI 1945, maka diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU tentang Sisdiknas). Kemudian merujuk klausul menimbang huruf c UU tentang Sisdiknas dengan tegas menyatakan bahwa sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen

Dengan meningkatnya anggaran pendidikan ini, maka peningkatan akses pendidikan juga diharapkan meningkat. Namun faktanya akses pendidikan yang tercermin dari Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Partisipasi Kasar (APK), dan Angka Partisipasi Murni (APM) cenderung mengalami penurunan, kecuali APS (Tabel 1). Dengan menurunnya akses pendidikan, maka amanat Pasal 5 ayat (1) UU tentang Sisdiknas yang menyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, menjadi sulit untuk direalisasikan.

Tabel 1. Pertumbuhan APS, APK, dan APM

Sumber: BPS Tahun 2023, diolah.

Waktu Periode (tahun)	Pertumbuhan APK (%)			Pertumbuhan APM (%)			APS (%)			
	SD/MI	SMP/MTs	SM/MA	SD/MI	SMP/MTs	SM/MA	APS 7-12 th	APS 13-15 th	APS 16-18 th	APS 19-24 th
2005-2010	0.93	-0.43	2.57	0.31	0.68	0.90	0.17	0.49	0.72	2.39
2011-2015	119.02	-0.22	2.56	4.47	0.34	2.77	0.03	0.87	1.37	4.95
2016-2020	-0.73	-0.37	0.34	0.30	0.66	0.52	0.07	1.24	2.36	5.55
2021-2022	0.08	-0.63	0.99	0.07	0.50	0.58	0.10	1.43	3.09	10.32

pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Karena itu dukungan anggaran untuk pendidikan menjadi urgen. Anggaran pendidikan tidak lain upaya negara sebagai upaya meningkatkan kecerdasan bangsa sebagai amanat UUD NRI 45. Perkembangan anggaran pendidikan yang tercermin dari belanja fungsi pendidikan menunjukkan tren peningkatan, dari Rp90.818,31 miliar tahun 2010 menjadi Rp234.089

Kemudian salah satu *major project* dalam RPJMN 2020-2023 dalam rangka meningkatkan SDM berkualitas dan berdaya saing adalah pengembangan pendidikan dan pelatihan vokasi untuk industri 4.0 di Indonesia. Pendidikan vokasi diharapkan menjadi salah satu kekuatan ekonomi karena dapat menghasilkan angkatan kerja yang berkualitas dan produktif yang dibutuhkan oleh pasar kerja sehingga menurunkan angka pengangguran. Namun, pada praktiknya lulusan dari pendidikan vokasi belum mampu terserap di Dunia Usaha dan Dunia Industri (DUDI) karena belum optimalnya program link and

match yang dilaksanakan. Permasalahan ini juga menunjukkan sinyalemen negatif implimentasi Pasal 5 ayat (1) tentang Sisdiknas.

Berangkat dari permasalahan-permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka penulis bermaksud menganalisis Tinjauan Kritis Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU tentang Sisdiknas) Terhadap Akses dan *Link and Match* Pendidikan.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana implemetasi dan tantangan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap Akses Pendidikan.
2. Bagaimana implemetasi dan tantangan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap *Link and match* Pendidikan.

## C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis:

1. Menganalisis implemetasi dan tantangan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap Akses Pendidikan.
2. Menganalisis implemetasi dan tantangan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap *Link and match* Pendidikan.

## D. Metode Penulisan

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah salah satu jenis metodologi penelitian hukum yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.<sup>1</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 Departemen Kehakiman dan HAM, dari Kepolisian (Kapolda, Kapolri), kantor Kejaksaan dan Pengadilan Negeri.<sup>2</sup>

Pengumpulan data dalam penelitian 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>3</sup> Penelitian hukum normatif merupakan penelitian perpustakaan (*library research*) berdasarkan data sekunder.<sup>4</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Anggaran Pendidikan

Anggaran pendidikan merupakan komponen penting dalam proses produksi atau layanan jasa pendidikan. Anggaran menjadi salah satu instrumen penentu terlaksananya kegiatan atau tidak pendidikan bersumber dari pemerintah maupun pemerintah daerah. Pemerintah telah mengalokasikan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen (20 persen) dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan secara nasional sejak tahun 2009. Hal ini sesuai dengan amanat yang tercantum pada UUD NRI 1945 dan UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Alokasi anggaran pendidikan terdiri dari 3 komponen yaitu Belanja Pemerintah Pusat, anggran pendidikan melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dan Pengeluaran Pembiayaan.

Dalam mengatur pembagian urusan pendidikan antar peerintah pusat dan pemerintah daerah telah tertuang pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah

1 Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 7 No 1, Juni 2020, hal 27-28.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Ibid.



Provinsi, dan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, tertuang pula dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 103 Tahun 2013, dimana dimulai dari tahun 2014 pemerintah melakukan dekonsentrasi dengan melimpahkan sebagian urusan pemerintah bidang pendidikan kepada gubernur, yang meliputi program pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar dan menengah<sup>5</sup>. Namun, dalam pelaksanaannya masih terdapat permasalahan pengalokasian anggaran di pusat maupun di daerah, Inspektur Jenderal Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Irjen Kemendikbud) menyatakan bahwa hingga kini masih ada 2 faktor penyebab kurangnya alokasi anggaran pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah daerah<sup>6</sup>. Pertama, jumlah pendapatan asli daerah yang masih kecil dan kedua yaitu komitmen untuk memenuhi alokasi 20 persen anggaran pendidikan tersebut belum maksimal<sup>7</sup>.

Amanat UUD NRI 1945 ini sekaligus membuktikan adanya langkah pemerataan pendidikan bagi seluruh warga negara Indonesia. Kenyataannya belum semua orang dapat memperoleh pendidikan yang selayaknya, dikarenakan berbagai faktor, termasuk mahal biaya pendidikan yang harus dikeluarkan orang tua atau masyarakat. Kondisi inilah kemudian mendorong dimasukkannya klausul tentang pendidikan dalam amandemen Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Konstitusi mengamanatkan kewajiban pemerintah untuk mengalokasikan dana pendidikan 20 persen dari APBN maupun APBD agar masyarakat dapat memperoleh pelayanan pendidikan yang memadai dan terjangkau. Ketentuan ini memberikan jaminan bahwa ada alokasi dana yang secara pasti digunakan untuk penyelenggaraan pendidikan.

Namun, dalam pelaksanaannya pemerintah belum punya kapasitas finansial yang memadai

untuk menanggung semua biaya, sehingga perlu dukungan dari masyarakat dan orang tua, sebagaimana diamanatkan dalam BAB XII Pasal 46 sampai dengan Pasal 49 Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional membahas khusus tentang pendanaan pendidikan, sumber pendanaan, pengelolaan dana pendidikan, dan pengalokasian dana pendidikan. Dengan pendanaan pendidikan yang memadai tentunya upaya peningkatan kualitas pendidikan diharapkan dapat menghasilkan manfaat berupa peningkatan kualitas SDM yang siap bersaing di kawasan ASEAN, sebagai konsekuensi dari masuknya Indonesia dalam kesepakatan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) bahkan kita harus menyiapkan SDM Indonesia siap bersaing di kawasan yang lebih luas seperti AFTA, dan *World Trade Organization* (WTO) atau dikenal dengan perdagangan bebas dunia.<sup>8</sup>

## 2. Indikator Pendidikan

Pembangunan pendidikan merupakan salah satu investasi Sumber Daya Manusia (SDM) yang dapat memacu daya saing bangsa di era global. Adapun Rata-rata indikator pendidikan Indonesia Tahun 1994-2022 mengalami peningkatan dimana APS pada pendidikan dasar (SD/SMP) melebihi 85 persen sementara pendidikan menengah dan tinggi mencapai 58 persen dan 16 persen. Hal ini tergolong rendah mengingat pemerintah telah melakukan program wajib belajar 15 tahun. Selanjutnya, upaya penurunan angka buta huruf tampaknya cukup berhasil terlihat dari penurunan angka buta huruf di Indonesia selama 18 tahun terakhir<sup>9</sup>. Perbaikan kualitas indikator pendidikan yang ada menjadi salah satu tantangan dalam menyiapkan kualitas SDM.

Tantangan tersebut terasa semakin berat sejak adanya otonomi pendidikan. Adanya sistem desentralisasi akibat Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi pemerintah daerah memberikan dampak pada pelaksanaan manajemen pendidikan. Salah satu permasalahan yang sering

5 Ferianto & Sanda Aditya, *Pengaruh Belanja Pendidikan Pemerintah Daerah Terhadap Akses Pendidikan Dasar dan Menengah di Tingkat Kabupaten/Kota*, Simposium Nasional Keuangan Negara, Hal 95, 2020.

6 Arwildayanto, Nina Lamatenggo, dan Warni Tune Semar. *Manajemen Keuangan dan Pembiayaan Pendidikan (Program Pendidikan Untuk Rakyat (PRODIRA) Akselerasi Pemerataan dan Peningkatan Jenjang Layanan Pendidikan di Provinsi Gorontalo*. Bandung: Widya Padjajaran, 2017.

7 Ibid.

8 *Op.cit.*

9 Faradiba & Marteda, *Analisis Indikator Pendidikan di Indonesia Periode 1994-2022*. Jurnal Penelitian Inovatif (JUPIN), Vol.4, No. 1, Februari 2024, Hal. 121-128

muncul akibat adanya otonomi ini adalah tidak semua kabupaten/kota mampu memberikan data yang valid dan terpercaya ke pusat. Dari sisi ukuran, kemampuan dan kepentingan sistem pendidikan, keadaan pembangunan pendidikan dapat diikuti perkembangannya melalui penjabaran kebijakan pembangunan pendidikan yang terdiri dari Lima misi pendidikan dan kebudayaan (5M). Misi Pendidikan terdiri atas M1 adalah mewujudkan pelaku pendidikan dan kebudayaan yang kuat, M2 adalah mewujudkan akses yang meluas, merata, dan berkeadilan, M3 adalah mewujudkan pembelajaran yang bermutu, M4 adalah mewujudkan pelestarian kebudayaan dan pengembangan bahasa, dan M5 adalah mewujudkan penguatan tata kelola serta peningkatan efektivitas birokrasi dan pelibatan publik.<sup>10</sup>

Indikator pendidikan untuk misi 2 terdiri dari tiga jenis, yaitu akses meluas, akses merata, dan akses berkeadilan. Akses meluas terdiri dari 4 indikator, yaitu 1) rasio siswa per kelas (R-S/K), 2) rasio kelas per ruang kelas (R-K/RK), 3) persentase perpustakaan (persenPerpus), dan 4) persentase laboratorium (persenLab). Akses merata terdiri dari 4 indikator, yaitu 1) Angka Partisipasi Murni (APM), 2) Angka Partisipasi Kasar (APK), 3) Tingkat Pelayanan Sekolah (TPS) dan 4) Angka Masukan Murni (AMM) (SD), Angka Masukan Kasar, atau Angka Melanjutkan (AM) (SMP dan SM). Akses berkeadilan terdiri dari 3 indikator, yaitu 1) Perbedaan Gender APK (PG APK), 2) Indeks Paritas Gender APK (IPG APK), dan 3) Persen Siswa Swasta (%S-Swt). Dengan demikian, misi 2 menggunakan 11 indikator<sup>11</sup>.

Indikator pendidikan untuk Misi 3 terdiri dari tiga jenis, yaitu mutu siswa, mutu guru, dan mutu prasarana. Mutu siswa terdiri dari 6 indikator, yaitu 1) persentase siswa baru SD asal TK (%SB TK) (khusus SD.), 2) angka mengulang (AU), 3) angka bertahan tingkat 5 (SD) atau angka bertahan (SMP dan SM), 4) angka lulusan (AL), 5) angka putus sekolah (APS), dan 6) rata-rata lama belajar (RLB). Mutu guru terdiri dari 2 indikator, yaitu (1) persentase guru layak (%GL), dan 2) rasio siswa per guru (R-S/G). Mutu prasarana

terdiri dari 1 indikator, yaitu persentase ruang kelas baik (persenRKb). Dengan demikian, misi 3 menggunakan 9 indikator.<sup>12</sup>

Indikator penunjang pendidikan terdiri dari 6 jenis, yaitu:<sup>13</sup> 1) persentase anggaran terhadap PDB, 2) persentase anggaran pendidikan terhadap APBN, 3) persentase anggaran pendidikan menurut asal, 4) persentase penduduk menurut tingkat pendidikan, 5) angka anak dan remaja yang masih bersekolah dan 6) Penduduk berumur 15 tahun ke atas menurut lapangan pekerjaan utama dan pendidikan tertinggi.

### 3. Dampak Anggaran Pendidikan Terhadap Akses Pendidikan

Salah satu keberhasilan pendidikan dapat terlihat dari kemudahan masyarakat dalam mengakses pendidikan. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diharapkan mampu berinvestasi terhadap SDM yang akan mendorong produktivitas kerja, penambahan tenaga kerja yang efektif sehingga mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Hasil penelitian sebelumnya terhadap belanja sektor pendidikan menemukan bahwa pertama, belanja sektor pendidikan yaitu TKDD untuk guru memberi dampak pada kualitas pendidikan tingkat SMP dan penggunaan BOS di tingkat SMP mendukung peningkatan literasi. Kedua, belanja DAK Fisik dan belanja pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kualitas pendidikan tingkat SMA dan peningkatan sarana Prasarana<sup>14</sup>.

Penelitian terdahulu yang berjudul Pengaruh Belanja Pendidikan, Ekonomi, Dan Pelayanan Umum Terhadap Partisipasi Sekolah di provinsi Sumatera Selatan menggunakan variable kelompok fungsi pendidikan, fungsi ekonomi dan fungsi pelayanan umum, APM dan APK menemukan bahwa belanja pendidikan, belanja ekonomi dan belanja pelayanan umum tidak memiliki pengaruh yang kuat terhadap angka partisipasi kasar dan angka partisipasi murni. Hal

12 Friska Amelia Pratiwi, *Indikator Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Pusdatin Kemendikbud, 2018

13 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Indikator Pendidikan di Indonesia Tahun 2017/2018*. Jakarta: Central for Educational Data dan Statistics, MoEC, 2018.

14 Evalinda & Robert, *Dampak Belanja Sektor Pendidikan Terhadap Kualitas Pendidikan Di Indonesia*, Info Artha, Volume 4 No. 02 2020, 37-48

10 Friska Amelia Pratiwi, *Indikator Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Pusdatin Kemendikbud, 2018

11 Ibid.

ini berarti pengeluaran yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi belum memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan jumlah siswa yang belajar yang belajar pada usia belajarnya dan jumlah siswa yang belajar pada waktu yang tepat. Namun, jenjang pendidikan yang diteliti masih pada jenjang pendidikan anak usia dini.<sup>15</sup>

Terdapat beberapa Variabel yang digunakan untuk peningkatan mutu pendidikan manusia sektor pendidikan yang digunakan diantaranya anggaran pendidikan, nilai ujian nasional (UN), Guru Kualifikasi S1/D-IV dan bersertifikat, APK, APM, APS, Angka Putus Sekolah (APTS), dan Angka Kelulusan (AK)<sup>16</sup>. Hasil penelitian menunjukkan bahwa<sup>17</sup> 1) Anggaran belanja pendidikan memberikan dampak terhadap Angka Partisipasi Kasar. Ketika anggaran belanja pendidikan menurun dalam 5 tahun terakhir dari tahun 2016-2020 nilai Angka Partisipasi Kasar (APK) di Kabupaten Kuantan Singingi juga mengalami penurunan baik untuk tingkat SD/MI maupun untuk tingkat SMP/MTs. 2) Anggaran belanja pendidikan memberikan dampak terhadap Angka Partisipasi Murni (APM) di Kabupaten Kuantan Singingi. Dilihat dari hasil data penelitian, untuk Angka Partisipasi Murni (APM) tingkat SD/MI di kabupaten Kuantan Singingi dari tahun 2016-2020 mengalami fluktuasi cenderung menurun di mana pada tahun 2016 sebesar 98,72 persen hingga tahun 2020 turun menjadi 96,4 persen dengan rata-rata pertumbuhan -0,59 persen. Begitu juga dengan Angka Partisipasi Murni (APM) tingkat SMP/MTs juga terjadi fluktuasi cenderung menurun pula di mana pada tahun 2016 sebesar 86,71 persen. Hingga tahun 2020 menjadi sebesar 72,41 persen dengan rata-rata pertumbuhan -4,41 persen. 3) Dari data hasil data penelitian lima tahun terakhir tahun 2016-2020 Angka Partisipasi Sekolah (APS) baik tingkat SD/MI maupun Tingkat SMP/MTs di Kabupaten

Kuantan Singingi terjadi fluktuasi namun cenderung menurun. APS untuk tingkat SD/MI pada tahun 2016 sebesar 98,72 persen kemudian fluktuatif hingga tahun 2020 menjadi 96,4 persen dengan rata-rata pertumbuhan -0,74 persen. APM untuk tingkat SMP/MTs pada tahun 2016 sebesar 86,71 persen kemudian fluktuatif hingga tahun 2020 sebesar 72,41 persen dengan rata-rata pertumbuhan -3,22 persen. Ini sama halnya dengan anggaran belanja pendidikan di Kabupaten Kuantan Singingi yang juga fluktuatif cenderung menurun dalam lima tahun terakhir dari tahun 2016-2020. Jadi belanja pendidikan memberikan dampak terhadap APS di Kabupaten Kuantan Singingi.

## **B. TINJAUAN KRITIS IMPLEMENTASI UU TENTANG SISDIKNAS TERHADAP AKSES DAN LINK AND MATCH PENDIDIKAN**

### **1. Implementasi dan Tantangan UU tentang Sisdiknas Terhadap Akses Pendidikan**

Menurut penjelasan umum UU tentang Sisdiknas bahwa salah satu misi pendidikan nasional yaitu mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam ini penulis fokus pada perluasan dan pemerataan pendidikan. Kedua variabel tersebut merupakan suatu kesatuan tujuan yang tidak dapat dipisahkan. Artinya selain pendidikan diperluas, pendidikan juga perlu merata sehingga seluruh rakyat Indonesia mendapatkan kesempatan yang untuk akses pendidikan. Dengan anggaran sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN, maka perluasan dan pemerataan tersebut dapat tercapai yang tercermin dari APS, APK, dan APM.

Dampak anggaran fungsi pendidikan terhadap APS, APK, dan APM secara agregat berpengaruh positif dan signifikan.<sup>18</sup> Artinya setiap peningkatan anggaran fungsi pendidikan, maka anggaran tersebut diestimasikan meningkatkan APS, APK, dan APM. Meskipun anggaran fungsi pendidikan dapat meningkatkan APS, APK, dan APM, namun besaran pengaruhnya tersebut berbeda-beda (Tabel 2).

18 Dahiri, Pengaruh Anggaran Fungsi Pendidikan Terhadap Angka Partisipasi Sekolah, Angka Partisipasi Kasar, dan Angka Partisipasi Murni, Jurnal Budget: Vol. 8 No. 2, November 2023, hal. 329.

15 Ika Sasti Ferina dkk, *Pengaruh Belanja Pendidikan, Ekonomi, dan Pelayanan Umum Terhadap Partisipasi Sekolah di Provinsi Sumatera Selatan*, Majalah Ilmiah Sriwijaya, (2012), 2015, hal 44-55.

16 Ridho Dwianto dkk, *Analisis Pemanfaatan Alokasi Dana Pendidikan Pada APBD Kabupaten Kuantan Singingi Untuk Peningkatan Mutu Pendidikan Manusia Sektor Pendidikan Tahun 2011-2020*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis, 11(1), 2020 hal 1005-1019

17 Ibid.

Tabel 2. Dampak Anggaran Fungsi Pendidikan Terhadap APS, APK, dan APM

Variabel	APS 7-12 th	APS 13-15 th	APS 16-18 th	APS 19-24 th
	$R^2 = 0,870$ n = 36	$R^2 = 0,927$ n = 36	$R^2 = 0,887$ n = 36	$R^2 = 0,867$ n = 36
	$P = 0,000$ $\beta = 0,015$	$P = 0,000$ $\beta = 0,109$	$P = 0,000$ $\beta = 0,171$	$P = 0,000$ $\beta = 0,118$
Anggaran Fungsi Pendidikan	$P = 0,000$ $C = 96,676$	$P = 0,000$ $C = 78,604$	$P = 0,000$ $C = 44,989$	$P = 0,001$ $C = 5,761$
Variabel	APK SD/MI	APK SMP/MTs	APK SM/MA	APK PT19-24th
	$R^2 = 0,601$ n = 36	$R^2 = 0,895$ n = 36	$R^2 = 0,946$ n = 36	$R^2 = 0,981$ n = 36
	$P = 0,000$ $\beta = 0,847$	$P = 0,000$ $\beta = 0,689$	$P = 0,000$ $\beta = 0,580$	$P = 0,000$ $\beta = 0,175$
Anggaran Fungsi Pendidikan				
Variabel	APM SD/MI	APM SMP/MTs	APM SM/MA	APM PT19-24th
	$R^2 = 0,625$ n = 36	$R^2 = 0,906$ n = 36	$R^2 = 0,905$ n = 36	$R^2 = 0,839$ n = 36
	$P = 0,000$ $\beta = 0,038$	$P = 0,000$ $\beta = 0,130$	$P = 0,000$ $\beta = 0,165$	$P = 0,000$ $\beta = 0,098$
Anggaran Fungsi Pendidikan	$P = 0,000$ $C = 91,169$	$P = 0,000$ $C = 59,147$	$P = 0,000$ $C = 35,244$	$P = 0,000$ $C = 4,373$

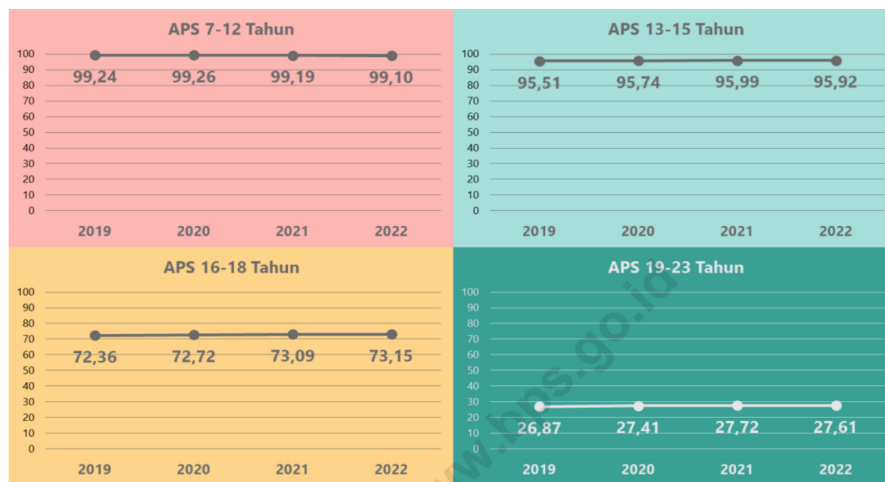
Sumber: Dahiri, 2023.

Pada indikator APS, setiap peningkatan anggaran fungsi pendidikan sebesar Rp 1 triliun diestimasi meningkatkan APS 7-12 tahun sebesar 0,02 persen, APS 13-15 tahun sebesar 0,11 persen, APS 16-18 tahun sebesar 0,17 persen, dan APS 19-24 tahun sebesar 0,12 persen. Hasil ini menunjukkan bahwa pengaruh anggaran fungsi pendidikan tertinggi pada APS 16-18 tahun dan terendah pada APS 7-12 tahun. Sedangkan Koefisien determinasi terendah pada APS 19-24

tahun sebesar 86,7 persen. Koefisien determinasi ini juga menunjukkan bahwa anggaran fungsi pendidikan masih rendah pengaruhnya untuk mendorong peningkatan APS 19-24 tahun. Hal ini terbukti dengan semakin kecilnya angka partisipasi sekolah seiring bertambahnya umur (Gambar 2).

Gambar 2. Angka Partisipasi Sekolah (APS), 2019-2022





Sumber: BPS, Susenas Maret 2019-2022

Angka partisipasi sekolah makin kecil seiring bertambahnya umur ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. Seperti di Jawa barat, faktor yang mempengaruhi angka partisipasi sekolah yaitu PDRB per kapita, tingkat kemiskinan, pendidikan kepala rumah tangga, dan rasio sekolah terhadap murid.<sup>19</sup> Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa 1) Tingkat PDRB per kapita mencerminkan kemampuan ekonomi masyarakat yang salah satunya untuk membiayai pendidikan. Setiap peningkatan PDRB per kapita sebesar 1 persen akan meningkatkan APS sekitar 22,24 persen.<sup>20</sup> 2) Pendidikan kepala rumah tangga berpengaruh positif terhadap partisipasi sekolah usia 13–15 tahun. Semakin tinggi tingkat pendidikan kepala rumah tangga yang berpendidikan di atas SMP semakin besar kemauan orang tua untuk menyekolahkan anaknya ke jenjang yang lebih tinggi. 3) Kemiskinan berpengaruh negatif terhadap APS SMP. Peningkatan tingkat kemiskinan sebesar 1 persen akan menurunkan nilai APS sebesar 0,19 persen. Penelitian lain juga menunjukkan terdapat pengaruh yang signifikan antara kondisi ekonomi keluarga terhadap tingkat pendidikan anak.<sup>21</sup>

Hasil penelitian di atas menunjukkan bahwa peran ekonomi keluarga begitu mempengaruhi terjadap APS. Hal ini tercermin dari PDRB per

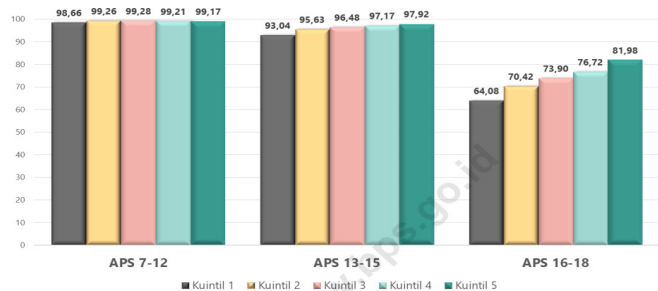
<sup>19</sup> Khairunnisa et al, *Determinan Angka Partisipasi Sekolah SMP di Jawa Barat*, JEPI, 15(1), 91-112, 2014

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Mara Judan Rambey, *Pengaruh Kondisi Ekonomi Keluarga Terhadap Tingkat Pendidikan Anak di Desa Sihaborgoan Barumun*, Jurnal Pendidikan dan Humaniora, Vol (5), 2023, 1-12

kapita dan tingkat kemiskinan. Namun faktanya, tingkat ketimpangan ekonomi juga menunjukkan peningkatan seiring dengan bertambahnya umur (Gambar 3).

Gambar 3. Angka Partisipasi Sekolah Menurut Kelompok Umur dan Kelompok Pengeluaran, 2022



Sumber: BPS, Susenas Maret 2019-2022

Perbedaan kuantil 1 dan kuantil 5 pada APS 7-12 tidak begitu tampak ketimpangan ekonominya, karena perbedaannya hanya 0,51. Namun, perbedaan kuantil 1 dan kuantil 5 pada APS 13-15 dan 16-18 perbedaannya lebih dari 1. Nilai tersebut menunjukkan bahwa ketimpangan ekonomi begitu meningkat seiring bertambahnya umur. Kondisi ini menjelaskan bahwa terdapat persoalan rendahnya ekonomi keluarga menyebabkan APS pada APS lebih dari 15 lebih rendah. Padahal upaya mengatasi persoalan ekonomi keluarga dalam Pasal 12 Ayat (1) huruf d UU tentang Sisdiknas dengan tegas menyatakan bahwa peserta didik berhak mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya.

Rendahnya ekonomi keluarga ini tentunya



dipengaruhi oleh tingkat pendidikan kepala rumah tangga. Ada hubungan yang signifikan antara tingkat pendidikan dan tingkat kesejahteraan pada masyarakat (Tabel 2).<sup>22</sup>

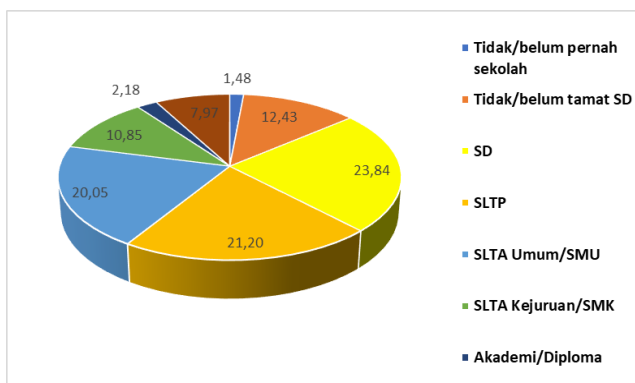
Tabel 2. Hubungan Pendidikan dan Kesejahteraan

Tingkat Pendidikan	Tingkat Kesejahteraan (Rp)		
	0-1.500.000	1.500.000-2.500.000	2.500.000-3.500.000
Tidak Tamat SD/ Tidak Sekolah	5		1
SD	6		13
SMP	7		6
SMA	27		5
Diploma/Sarjana	9		21

Sumber: Aini *et al*, 2018.

Dengan demikian pendidikan kepala rumah tangga merupakan faktor juga terhadap kesejahteraan Masyarakat. Artinya apabila kepala rumah tangga yang masih banyak berpendidikan rendah, maka APS juga berpotensi rendah. Hal ini terkonfirmasi dari hasil penelitian bahwa APS semakin menurun seiring bertambahnya umur. APS yang tinggi baru pada umur 7-12 tahun, sedangkan APS setelah 12 tahun sampai 24 tahun terus menurun. Kondisi ini juga terkonfirmasi bahwa kepala rumah tangga yang tercermin dari Jumlah Penduduk Usia 15 tahun ke Atas, masih didominasi lulusan SD sebesar 23 persen per Agustus 2022 (Gambar 4).

Gambar 4. Persentase Jumlah Penduduk Usia 15 tahun ke Atas



Sumber: BPS,2022, diolah.

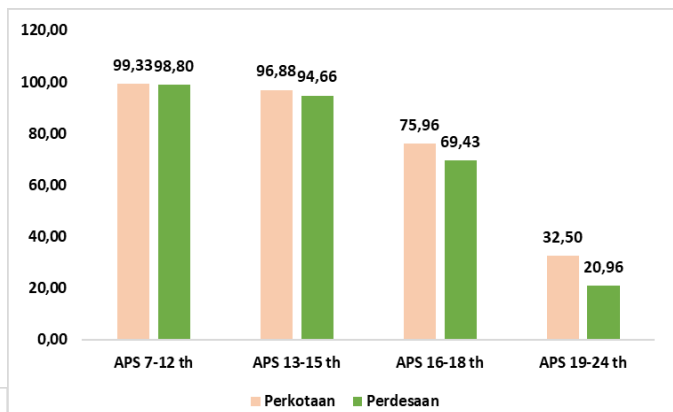
Dengan besarnya anggaran fungsi pendidikan seharusnya lulusan SD tidak mendominasi karena anggaran tersebut diprioritaskan pada

22 Ela Nur Aini, Ifa Isnaini, Sri Sukamti, Lolita Noor Amalia, *Pengaruh Tingkat Pendidikan Terhadap Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Kelurahan Kesatrian Kota Malang*, Technomedi Journal, 3(1), 58, 2018.

jenjang belajar wajib 9 tahun. Hal tersebut berarti masyarakat paling tidak lulus pada jenjang SMP. Namun, faktanya lulusan SD masih mendominasi. Hal ini menjadi catatan bagi pemerintah terhadap implementasi anggaran fungsi pendidikan.

Kemudian secara agregat kemampuan ekonomi masyarakat juga tercermin dari tingkat kesejahteraan tercermin dari angka kemiskinan. Menurut data BPS per September 2022, angka kemiskinan lebih tinggi pada perdesaan dengan angka kemiskinan sebesar 12,36 persen dibandingkan perkotaan dengan angka kemiskinan sebesar 7,53 persen. Dengan demikian, APS pada perdesaan tentunya lebih rendah dibandingkan APS perkotaan. Hal ini terkonfirmasi APS menurut klasifikasi wilayah bahwa APS perkotaan lebih tinggi dibandingkan APS perdesaan. Perbedaan tersebut makin tampak seiring bertambahnya umur atau meningkatnya jenjang pendidikan (Gambar 5).

Gambar 5. APS Menurut Klasifikasi Wilayah



Sumber: BPS, 2022, diolah.

Pada indikator APK, setiap peningkatan anggaran fungsi pendidikan sebesar Rp 1 triliun diestimasi meningkatkan APK SD/MI sebesar 0,84 persen, APK SMP/MTs sebesar 0,68 persen, APK SM/MA sebesar 0,58 persen, dan APK PT19-24 th sebesar 0,175 persen. Hasil koefisien variabel tersebut menunjukkan bahwa anggaran fungsi pendidikan berpengaruh semakin kecil seiring dengan meningkatnya jenjang pendidikan, dengan terendah adalah APK PT19-24 tahun. Karena APK ini merupakan suatu indikator yang menunjukkan seberapa besar kapasitas sistem pendidikan di suatu negara untuk menampung peserta didik dari kelompok usia tertentu, maka APK menjadi program prioritas dari pemerintah (Tabel 3

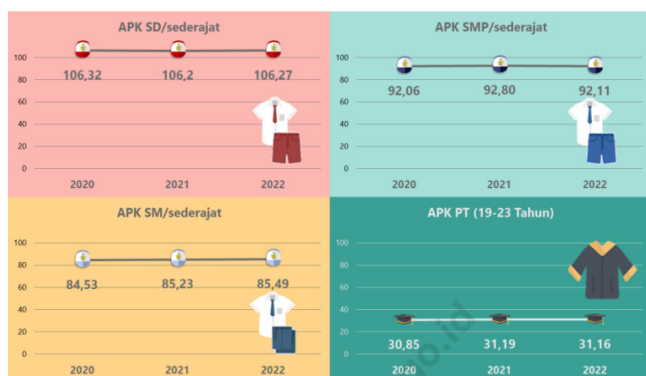
Tabel 3. Target Kinerja APK Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2020-2024

Sasaran/ Indikator	Sasaran Strategis (SS)	Satuan	Target				
			2020	2021	2022	2023	2024
SS 1	Meningkatnya pemerataan layanan pendidikan bermutu di seluruh jenjang						
IKSS 1.1	Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) 3-6 tahun	%	40,20	42,62	45,21	47,81	53,10
IKSS 1.2	Angka Partisipasi Kasar (APK) SD/MI/SDLB/Sederajat	%	105,97	104,48	102,98	101,49	100,00
IKSS 1.3	Angka Partisipasi Kasar (APK) SMP/MTs/SMPLB/Sederajat	%	92,46	94,34	96,23	98,11	100,00
IKSS 1.4	Angka Partisipasi Kasar (APK) SMA/SMK/MA/SMLB/Sederajat	%	86,18	88,39	90,59	92,80	95,00
IKSS 1.5	Angka Partisipasi Kasar (APK) Perguruan Tinggi	%	33,47	34,56	35,62	36,64	37,63

Sumber: Kemendikbud, 2020

Capaian APK selama periode 2020-2022 baru APK SD/MI mencapai target, yaitu 106,27. Sedangkan APK lainnya masih di bawah target, khususnya APK SM/MA dan APK PT (Gambar 6).

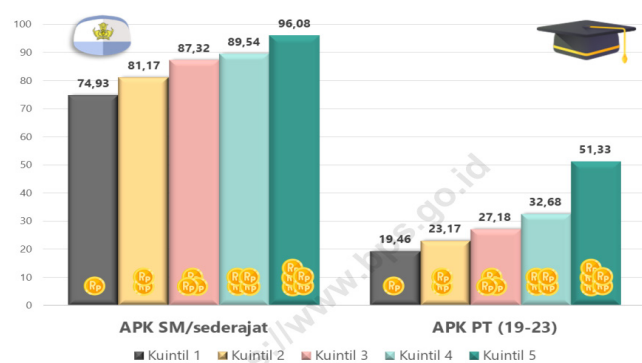
Gambar 6. Angka Partisipasi Kasar Menurut Jenjang Pendidikan, 2020-2022



Sumber: BPS, 2022.

Rendahnya APK SM/MA dan APK PT 19-24 tahun juga menurut penulis dipengaruhi oleh PDRB per kapita. Hal ini karena adanya biaya langsung dan tidak langsung yang harus dipenuhi oleh kepala rumah tangga. Biaya langsung merupakan biaya kewajiban terhadap biaya-biaya sekolah seperti iuran SPP, seragam, dan kegiatan penunjang sekolah lainnya. Sedangkan biaya tidak langsung, yaitu biaya transportasi peserta didik dari rumah ke sekolah dan biaya lainnya yang menunjang terlaksananya kegiatan sekolah. Apabila pendapatan masyarakat rendah, maka masyarakat akan sulit untuk mengakses pendidikan yang lebih tinggi. Namun faktanya meskipun anggaran fungsi pendidikan semakin meningkat, tetapi ketimpangan ekonomi semakin lebar seiring meningkatnya jenjang pendidikan (Gambar 7).

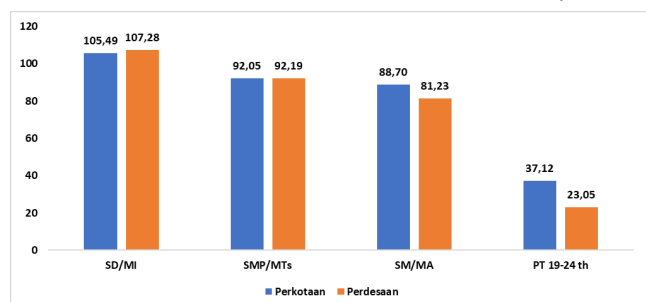
Gambar 7. Angka Partisipasi Kasar Menurut Kelompok Pengeluaran, 2022



Sumber: BPS, 2022.

Kemudian perbandingan APK antara perkotaan dan perdesaan berbeda dengan APS. Apabila APS perkotaan selalu lebih tinggi dibandingkan pada APS perdesaan, tetapi pada APK tidak selalu APK perkotaan lebih tinggi. APK perkotaan hanya lebih tinggi pada jenjang SM/MA dan PT 19-24 tahun. Sedangkan APK perkotaan pada jenjang SD/MI dan SMP/MTs lebih rendah dibandingkan pada APK perdesaan (Gambar 8),

Gambar 8. APK Menurut Klasifikasi Wilayah



Sumber: BPS, 2022, diolah.

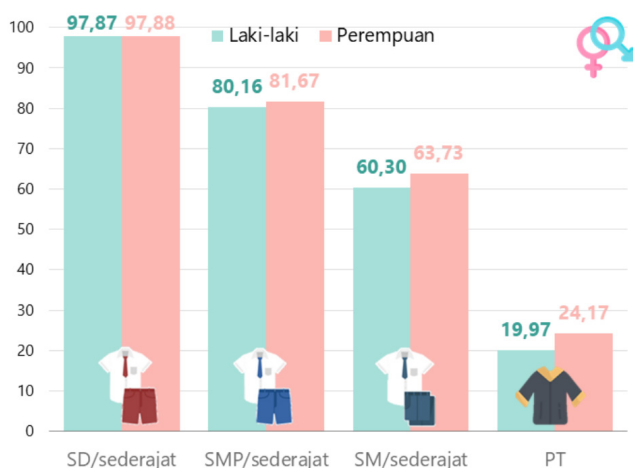
Pada indikator APM, setiap peningkatan anggaran fungsi pendidikan sebesar Rp 1 triliun diestimasi meningkatkan APM SD/MI sebesar 0,04 persen, APM SMP/MTs sebesar 0,13 persen, APM SM/MA sebesar 0,17 persen, dan APM PT19-24 tahun sebesar 0,09 persen. APM ini merupakan indikator yang mengukur ketepatan waktu sekolah. Sehingga APM tidak menjadi agenda prioritas nasional. Indikator APM termasuk dalam jajaran indikator *Sustainable Development Goals* (SDGs) untuk melihat ketidakmerataan partisipasi pendidikan.<sup>23</sup> Indikator APM jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi diperhitungkan sebagai bagian dari target 4.5, yaitu pada tahun

23 BPS, *Statistik Pendidikan 2022*, Jakarta: BPS, 2022.

2030, menghilangkan disparitas gender dalam pendidikan, dan menjamin akses yang sama untuk semua tingkat pendidikan dan pelatihan kejuruan, bagi masyarakat rentan termasuk penyandang cacat, masyarakat penduduk asli, dan anak-anak dalam kondisi rentan (BPS, 2022).

Disparitas gender dalam pendidikan merupakan Upaya pemerintah memberikan pemerataan pendidikan. Artinya baik laki-laki maupun perempuan mempunyai akses yang sama terhadap pendidikan. Hal ini merupakan mandata dari Pasal 28C UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Menurut data BPS, disparitas APM pada jenjang SD/MI tidak tampak ketimpangan akses pendidikan antara laki-laki dan perempuan. Bahkan pada jenjang SMP/MTs, SM/MA, dan PT 19-24 tahun APM perempuan lebih tinggi dibandingkan laki-laki (Gambar 9). Kondisi ini telah sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan menyatakan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Dalam hal ini implementasi tidak diskriminatif antara gender sudah tercapai.

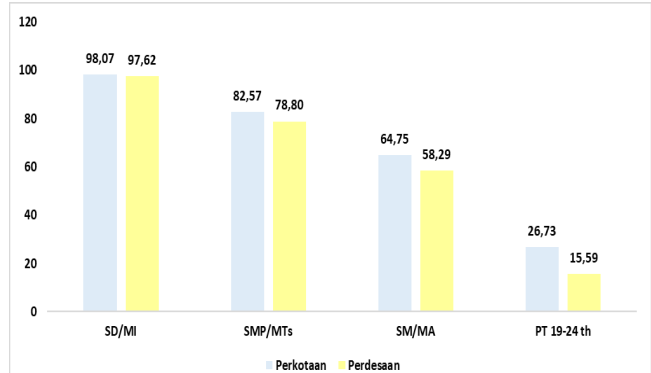
Gambar 9. Angka Partisipasi Murni Menurut Jenjang Pendidikan dan Karakteristik, 2022



Sumber: BPS, 2022.

Kemudian perbandingan APM antara perkotaan dan perdesaan sama halnya dengan APS. APM pada perkotaan selalu lebih tinggi dibandingkan APM perdesaan (Gambar 10). Hal ini mencerminkan bahwa masyarakat perkotaan lebih tinggi pemahamannya terhadap ketepatan waktu anak untuk mengenyam pendidikan.

Gambar 10. APM Menurut Klasifikasi Wilayah



Sumber: BPS, 2022, diolah.

Peningkatan ketiga indikator tersebut merupakan tujuan Pembangunan nasional dalam hal ini sumber daya manusia yang berkualitas yang merupakan mandat dari alenia ke empat UUD NRI Tahun 1945 yang tegas menyatakan bahwa kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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. Karena itu, pemerintah telah mengalokasikan anggaran untuk bidang pendidikan. Anggaran pendidikan selama periode tahun 2019-2024 rata-rata sebesar Rp517,80 triliun atau sebesar 18,10 persen terhadap belanja negara dan 23,16 persen terhadap pendapatan negara (Tabel 4).

Tabel 4. Perkembangan Anggaran Pendidikan

TAHUN	Anggaran Pendidikan (Rp Triliun)	Belanja Negara (Rp Triliun)	Pendapatan Negara (Rp Triliun)	% Anggaran Pendidikan Terhadap Belanja Negara	% Anggaran Pendidikan Terhadap Pendapatan Negara
2019	460.3	2309.28	1960.63	19.93	23.48
2020	473.7	2595.48	1647.78	18.25	28.75
2021	479.6	2786.41	2011.34	17.21	23.84
2022	480.3	3096.26	2635.84	15.51	18.22
2023	552.1	3123.67	2637.24	17.67	20.93
2024	660.8	3304.13	2781.31	20.00	23.76
Rata-rata	517.80	2869.21	2279.02	18.10	23.16

Sumber: Nota Keuangan APBN Tahun 2024, diolah 2024.

Akses pendidikan merupakan salah satu komponen dalam anggaran pendidikan. Salah satu akses pendidikan tersebut yang menjadi perhatian pemerintah yaitu sarana dan prasarana. Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Pendidikan Kebudayaan Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 22 Tahun 2023 tentang Standar Sarana dan Prasarana pada Pendidikan Anak Usia Dini (Permendikbudristekdikti), Jenjang Pendidikan Dasar dan Jenjang Pendidikan Menengah menyatakan bahwa standar sarana dan prasarana adalah kriteria minimal sarana dan prasarana yang harus tersedia pada satuan pendidikan dalam penyelenggaraan pendidikan. Pasal 5 Permendikbud Ristekdikti Nomor 22 Tahun 2023 tentang Standar Sarana dan Prasarana pada Pendidikan Anak Usia Dini, Jenjang Pendidikan Dasar, dan Jenjang Pendidikan Menengah menyebutkan bahwa sarana merupakan segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dan perlengkapan dalam mencapai tujuan pembelajaran meliputi bahan pembelajaran, alat pembelajaran, dan perlengkapan. Sedangkan prasarana dalam Pasal 7 menyebutkan bahwa fasilitas dasar yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi satuan pendidikan meliputi lahan, bangunan, dan ruang.

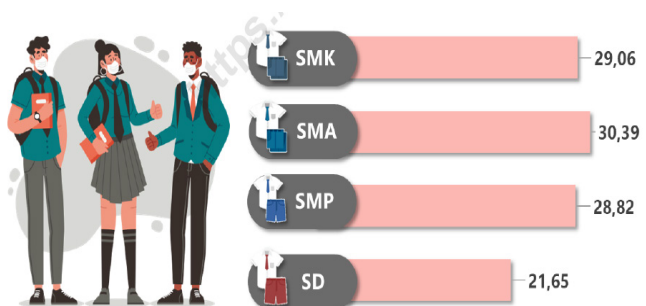
Sarana dan prasarana tidak lepas dari indikator Rombongan Belajar (rombel) terhadap ketersediaan kelas. Menurut Pasal 24 Permendikbud Nomor 17 Tahun 2017 tentang penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Atau Bentuk Lain Yang Sederajat, menyebutkan bahwa jumlah

peserta didik dalam satu Rombongan Belajar (rombel) diatur sebagai berikut:

1. SD/ sederajat berjumlah paling sedikit 6 dan paling banyak 24 rombel.
2. SMP/ sederajat berjumlah paling sedikit 3 dan paling banyak 33 rombel.
3. SMA/ sederajat berjumlah paling sedikit 3 dan paling banyak 36 rombel.
4. SMK/ sederajat berjumlah paling sedikit 6 dan paling banyak 72 rombel.

Capaian rasio peserta didik per rombel tahun ajaran 2021/2022 telah berhasil memenuhi standar rombel dalam Permendikbud Nomor 17 Tahun 2017 (Gambar 11).

Gambar 11. Rasio Peserta Didik per Rombel Menurut Jenjang Pendidikan, Tahun Ajaran 2021/2022

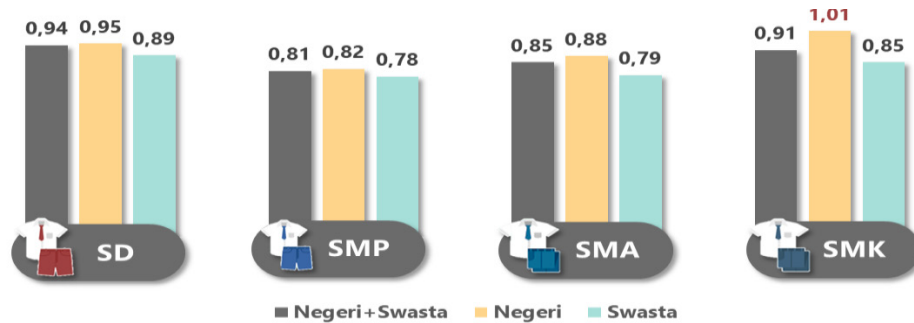


Sumber: Statistik Pendidikan BPS, 2022.

Kemudian rasio rombel yang mencerminkan jumlah rombel sama dengan jumlah kelas juga mencapai kriteria ideal yaitu angka rasio rombel per kelas dibawah satu. Semua jenjang pendidikan nilai rasio rombel per kelas masih di bawah 1, kecuali jenjang pendidikan SMK sebesar 1,01. Hal ini menunjukkan bahwa ketersediaan kelas untuk rombel SMK mengalami kekurangan.



Gambar 12. Rasio Rombel per Kelas Menurut Jenjang Pendidikan, Tahun Ajaran 2021/2022



Sumber: Statistik Pendidikan BPS, 2022.

Berdasarkan Gambar 12 di atas, maka sarana dan prasarana pendidikan secara nasional telah memenuhi kebutuhan peserta didik.

Meskipun ketersediaan telah memenuhi kebutuhan, tetapi kualitas sarana dan prasarana masih menjadi perhatian serius bagi pemerintah. Pada tahun 2020 kualitas sarana dan prasana kelas mengalami peningkatan perbaikan, tetapi pada tahun 2022 kualitas kelas terjadi menurun secara keseluruhan jenjang pendidikan (Tabel 5).

Tabel 5. Persentase Ruang Kelas Menurut Jenjang Pendidikan dan Kondisi

Jenjang Pendidikan	2019/2020			2020/2021			2021/2022		
	Baik	Rusak Ringan/ Sedang	Rusak Berat	Baik	Rusak Ringan/ Sedang	Rusak Berat	Baik	Rusak Ringan/ Sedang	Rusak Berat
SD	13,59	78,79	7,63	42,86	57,13	0,01	39,39	60,60	0,01
SMP	17,13	77,53	5,35	49,83	50,56	0,01	46,70	53,30	0,00
SMA	27,1	70,20	2,70	57,13	42,87	0,00	54,97	45,03	0,00
SMK	29,88	68,62	1,50	57,04	42,96	0,00	54,74	45,23	0,03
	21,925	73,785	4,295	51,715	48,38	0,005	48,95	51,04	0,01

Sumber: BPS, 2022.

Meningkatnya ruang kelas menjadi rusak ringan berdampak pada kenyamanan belajar peserta didik. Sehingga hal tersebut mempengaruhi konsentrasi belajar peserta didik<sup>24</sup>. Selain kondisi ruang kelas, sanitasi pada jenjang SD dan SMK masih juga perlu menjadi perhatian bagi pemerintah. Karena persentase sanitasi pada jenjang SD dan SMK masih di bawah 70 persen. Kondisi tersebut menunjukkan sinyal negatif dukungan anggaran sarana dan prasana Pendidikan, mengingat anggaran fungsi pendidikan terus mengalami peningkatan. Belanja fungsi

pendidikan selama periode 2019-2022 terus mengalami peningkatan, dari Rp155.113,10 miliar tahun 2019 menjadi Rp160.139,70 miliar pada tahun 2022. Dengan demikian kondisi menunjukkan bahwa implementasi Pasal 35 ayat (1) UU tentang SISDIKNAS yang menyatakan bahwa standar nasional pendidikan terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala, belum terlaksana dengan baik.

Kualitas sarana dan prasana merupakan kebutuhan paling dasar yang harus dimiliki oleh suatu pada satuan pendidikan dalam penyelenggaraan Pendidikan. Sarana dan prasarana yang baik dapat meningkatkan konsentrasi belajar peserta didik. Karena itu, pemerintah perlu memprioritaskan dukungan anggaran pada perbaikan sarana dan prasarana pada jenjang SD dan SMK untuk sanitasi. Sedangkan kondisi ruang kelas diprioritaskan pada daerah yang memiliki jumlah persentase kondisi ruang kelas rusak ringan yang tertinggi.

2. Impelementasi UU tentang Sisdiknas Terhadap *Link and match* Pendidikan

<sup>24</sup> Ibid.

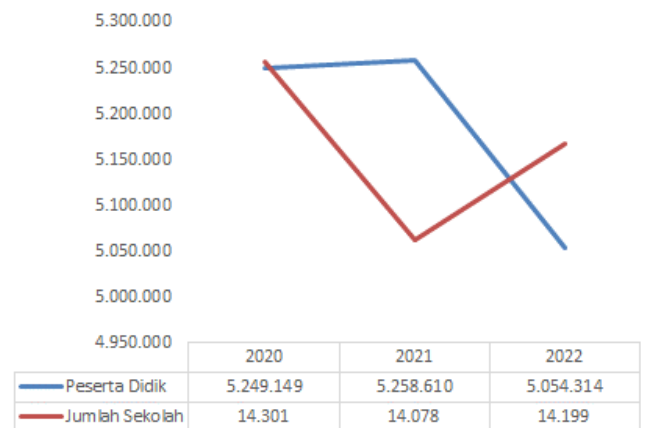


Menurut Pasal 14 UU tentang Sisdiknas menyatakan bahwa Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Vokasi ini tidak lain upaya meningkatkan SDM berkualitas dan berdaya saing. Karena itu, salah satu *major project* dalam RPJMN 2020-2023 dalam rangka meningkatkan SDM berkualitas dan berdaya saing adalah pengembangan pendidikan dan pelatihan vokasi untuk industri 4.0. di Indonesia. Pendidikan vokasi diharapkan menjadi salah satu kekuatan ekonomi karena dapat menghasilkan Angkatan kerja yang berkualitas dan produktif yang dibutuhkan oleh pasar kerja sehingga menurunkan angka pengangguran. Namun, pada praktiknya lulusan dari pendidikan vokasi belum mampu terserap di dunia usah dan dunia industri (DUDI) karena tidak *link and match* pada kebutuhan DUDI.

Pendidikan vokasi di Indonesia salah satunya dilaksanakan melalui Sekolah Menengah Kejuruan. Kemendikbud menyatakan terdapat beberapa permasalahan SMK yang umumnya terjadi yaitu terkait dengan keterbatasan peralatan, masih rendahnya biaya praktik, dan lingkungan belajar yang belum sesuai dengan dunia kerja (Kemendikbud, 2015). Kondisi ini dapat menyebabkan ketidaksiapan lulusan SMK dalam memasuki dunia kerja. Ketidaksiapan lulusan SMK dalam melakukan pekerjaan yang ada di dunia kerja mempunyai efek domino terhadap industri pemakai. Sebagai pengguna tenaga kerja, industri harus menyelenggarakan pendidikan di dalam industri untuk menyiapkan tenaga kerjanya. Dengan demikian pihak industri harus mengalokasikan biaya ekstra di luar biaya produksi. Sebenarnya pihak industri dan pihak sekolah memiliki keterbatasan masing-masing dalam membentuk dan mendapatkan tenaga kerja siap pakai. Pihak sekolah memiliki keterbatasan dalam pembiayaan dan penyediaan lingkungan belajar, sementara pihak industri memiliki keterbatasan sumber daya pendidikan untuk membentuk tenaga kerja yang dibutuhkan. Oleh karena itu untuk mendapatkan lulusan SMK yang siap pakai, perlu dilakukan kerja sama antara SMK dengan dunia usaha/dunia industri dengan

tujuan untuk mempercepat waktu penyesuaian bagi lulusan SMK dalam memasuki dunia kerja dan pada akhirnya juga akan meningkatkan mutu SMK (Kemendikbud, 2015).

Gambar 13. Jumlah Peserta Didik dan Jumlah Sekolah Tahun 2020-2021



Sumber: BPS, diolah

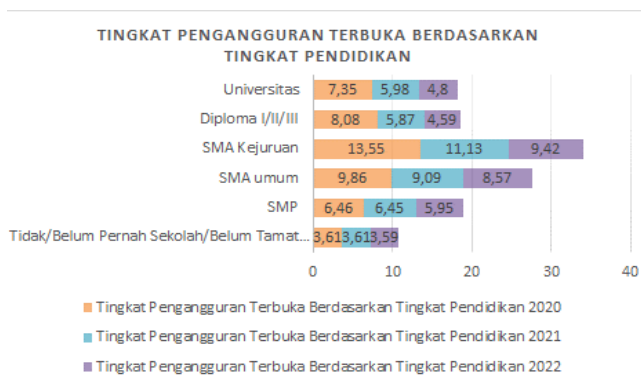
Kondisi perkembangan SMK dapat dilihat melalui jumlah peserta didik dan jumlah SMK. Dalam laporan Statistik Pendidikan oleh BPS mencatat bahwa perkembangan jumlah siswa SMK meningkat dari 5,29 juta siswa pada tahun 2020 menjadi 5,25 juta di tahun 2021. Namun, mengalami penurunan yang cukup besar menjadi 5,05 juta siswa ditahun 2022. Berbeda dengan jumlah siswa yang mengalami penurunan, jumlah sekolah SMK justru bertambah menjadi 14.199 di tahun 2022 dimana di tahun sebelumnya sejumlah 14.078.

Dalam beberapa waktu terakhir pemerintah telah berfokus dalam mengembangkan pendidikan vokasi. Keseriusan pemerintah ditunjukkan melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Revitalisasi Sekolah Menengah Kejuaruan dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2022 tentang Revitalisasi Pendidikan Vokasi dan Pelatihan Vokasi. Pemerintah juga melakukan transformasi pengembangan SMK melalui program SMK Pusat unggulan (*center of excellent*) yang dikeluarkan oleh Kemendikbudristek. SMK pusat unggulan bertujuan untuk pengembangan SMK dengan program keahlian tertentu yang ditempuh melalui peningkatan kualitas dan kinerja, yang diperkuat melalui kemitraan yang selaras dengan DUDI serta menjadi rujukan untuk SMK lainnya. Hal tersebut upaya pemerintah meningkatkan *link and*

*match* pendidikan dengan dunia industri. Laporan kinerja (Lakin) Direktorat Sekolah Menengah Kejuruan (2022) tercatat sebanyak 1.401 SMK yang ditetapkan sebagai pelaksana program tersebut<sup>25</sup>. Namun, jumlah ini sangat sedikit apabila dibandingkan dengan jumlah keseluruhan SMK yang ada di Indonesia sehingga kebermanfaatannya tidak dirasakan merata oleh semua sekolah.

Dalam Lakin Direktorat Sekolah Menengah Kejuruan (2022) dinyatakan bahwa salah satu tolak ukur keberhasilan vokasi ialah melalui jumlah lulusan SMK yang dapat diterima dipasar kerja. Namun, hingga kini tantangan yang ditemui pada pendidikan vokasi. BPS (2023) mencatat bahwa SMK menduduki Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) tertinggi pada semua jenjang pendidikan selama tahun 2020-2022. Data tersebut menunjukkan bahwa terjadi penurunan angka TPT pada pada setiap jenjang pendidikan. Angka TPT SMK pada tahun 2020 ialah sebesar 13,55 persen turun menjadi 9,42 persen di tahun 2022. Kondisi ini dapat menjadi signal positif adanya perbaikan pada pendidikan SMK. Angka tersebut dapat pula menggambarkan bahwa lulusan SMK belum terserap dengan baik pada pasar tenaga kerja, padahal pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan pendidikan vokasi khususnya dalam *link and match* dengan DUDI.

Gambar 14. Tingkat Pengangguran Terbuka Berdasarkan Tingkat Pendidikan (persen)



Sumber: Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) BPS, 2023

Dalam laporan kinerja Direktorat Kemitraan dan Penyelarasan Dunia Usaha dan Dunia Industri

<sup>25</sup> Direktorat Sekolah Menengah Kejuruan, *Laporan Kinerja Tahun 2022*. Kemendikbudristek,

(2022) melalui aplikasi *tracer study* menemukan bahwa persentase siswa satuan pendidikan SMK yang bekerja memiliki jumlah terbesar yaitu sebesar 44,9 persen, diikuti siswa yang berwirausaha sebesar 21,3 persen, selanjutnya sebanyak 20,1 persen melanjutkan studi dan sisanya adalah pengangguran, mengurus rumah tangga ataupun lainnya. Laporan tersebut juga mencatat keselarasan kompetensi keahlian dengan bidang pekerjaan. Responden menyatakan bahwa kompetensi keahlian selaras dengan bidang pekerjaan sebanyak 265.536. Sedangkan responden sebanyak 139.342 menyatakan tidak selaras antara kompetensi keahlian dan bidang pekerjaan. Beberapa kendala juga masih ditemukan dalam upaya meningkatkan kerjasama satuan pendidikan dengan DUDI yaitu diantaranya: 1. kurangnya pemahaman dari SMK dan Industri terkait SMK PK; 2. masih kurangnya kontribusi aktif dan keterlibatan DUDI, Kementerian dan Lembaga dalam penyelarasan program; 3. belum adanya *database* industri; dan 4. belum sistematisnya manajemen rintisan kemitraan antara ditjen vokasi dan industri sehingga proses usulan kemitraan baru memakan waktu lebih lama, berbelit dan tidak efektif.

### III. KESIMPULAN

#### 1. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan, maka hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan yaitu:

- Implementasi UU tentang Sisdiknas terhadap akses pendidikan masih terdapat beberapa catatan yaitu:
  - Pada APS ketimpangan ekonomi begitu meningkat seiring bertambahnya umur. terdapat persoalan rendahnya ekonomi keluarga menyebabkan APS pada pada APS lebih dari 15 lebih rendah.
  - Capaian APK selama periode 2020-2022 baru APK SD/MI mencapai target, yaitu 106,27. Sedangkan APK lainnya masih di bawah target, khususnya APK SM/MA dan APK PT. Rendahnya APK SM/MA dan APK PT 19-24 tahun juga dipengaruhi oleh PDRB per kapita. Hal ini karena adanya biaya langsung dan tidak langsung yang harus dipenuhi oleh kepala rumah tangga.

- 3) APM pada perkotaan selalu lebih tinggi dibandingkan APM perdesaan. Hal ini mencerminkan bahwa masyarakat perkotaan lebih tinggi pemahamannya terhadap ketepatan waktu anak untuk mengenyam pendidikan.
  - 4) Meskipun ketersediaan telah memenuhi kebutuhan, tetapi kualitas sarana dan prasarana masih menjadi perhatian serius bagi pemerintah. Pada tahun 2020 kualitas sarana dan prasarana kelas mengalami peningkatan perbaikan, tetapi pada tahun 2022 kualitas kelas terjadi menurun secara keseluruhan jenjang Pendidikan
- b. Implementasi Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap *Link and match* Pendidikan masih belum berjalan optimal karena masih terdapat beberapa kendala yaitu pertama, jumlah SMK di Indonesia yang masih sedikit. Kedua, kurikulum masih belum selaras dengan kebutuhan industri.

## 2. Saran

Dari berbagai permasalahan yang telah disebutkan diatas, maka terdapat beberapa beberapa upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah yaitu pertama, meningkatkan akses pendidikan dengan meningkatkan beasiswa bagi anak keluarga yang tidak mampu. Beasiswa tersebut bukan hanya pada kebutuhan sekolah, tetapi beasiswa juga diberikan untuk kebutuhan tidak langsung seperti biaya transportasi. Pemerintah perlu memprioritaskan dukungan anggaran pada perbaikan sarana dan prasarana pada jenjang SD dan SMK untuk sanitasi. Sedangkan kondisi ruang kelas diprioritaskan pada daerah yang memiliki jumlah persentase kondisi ruang kelas rusak ringan yang tertinggi. Kedua, penting bagi pemerintah untuk membenahi sistem pendidikan Indonesia khususnya Pendidikan vokasi sehingga kebutuhan dunia kerja sesuai dengan ketersediaan sumber daya manusia yang ada serta meningkatkan jumlah keberadaan SMK di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan.

### Buku

Arwildayanto, Nina Lamatenggo, & Warni Tune Semar. *Manajemen Keuangan dan Pembiayaan Pendidikan (Program Pendidikan Untuk Rakyat (PRODIRA) Akselerasi Pemerataan dan Peningkatan Jenjang Layanan Pendidikan di Provinsi Gorontalo*. Bandung: Widya Padjajaran, 2017

BPS. *Statistik Pendidikan 2022*. Jakarta: BPS, 2020.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. *Ketersediaan Sarana dan Prasarana Pendidikan di Daerah 3T (Terluar, Terdepan dan Tertinggal)*. Jakarta: Kemendikbud, 2019.

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi. 2022. *Laporan Akuntabilitas Kinerja (Lakin) Direktorat Kemitraan dan Penyelarasan Dunia Usaha dan Dunia Industri Tahun 2022*. Jakarta: Kemendikbudristek, 2022.

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi. *Laporan Kinerja Direktorat Sekolah Menengah Kejuruan Tahun 2022*. Jakarta: Kemendikbudristek, 2022.

Pratiwi, Friska Amelia. *Indikator Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Pusdatin Kemendikbud, 2018.

### Jurnal

Benuf, Kornelius & Muhamad Azhar, *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*, Jurnal Gema Keadilan: Vol. 7, 2020.

Dahiri. *Pengaruh Anggaran Fungsi Pendidikan Terhadap Angka Partisipasi Sekolah*, Angka

*Partisipasi Kasar, dan Angka Partisipasi Murni.*  
Jurnal Budget: Vol. 8 No. 2, November 2023.

Dwianto, Ridho. Syapsan., Hendro, Ekwarso.  
*Analisis Pemanfaatan Alokasi Dana Pendidikan Pada APBD Kabupaten Kuantan Singingi Untuk Peningkatan Mutu Pendidikan Manusia Sektor Pendidikan Tahun 2011-2020.* Jurnal Ekonomi dan Bisnis, Vol. 11, 2020.

Ela Nur Aini, Ifa Isnaini, Sri Sukamti, Lolita Noor Amalia, *Pengaruh Tingkat Pendidikan Terhadap Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Kelurahan Kesatrian Kota Malang*, Technomedi Journal, Vol.3, 2018.

Faradiba & Nomleni, Marteda Veronika, *Analisis Indikator Pendidikan Periode 1994-2024*, Jurnal Penelitian Inovatif (JUPIN), Vol.4, 2024.

Hayati, Banatul dan Rutfiana, ririh Tia.  
*Analisis Pengaruh Pemberian Dana Pendidikan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Terhadap Angka Partisipasi Kasar (APK) Di Kabupaten/ Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2017.* Diponegoro Journal Of Economics, Vol 9, 2020.

Ika Sasti Ferina, SE., Ak., MSi., CA., Abdul Rohman, SE., MSi., Ermadiani, SE., Ak., MSi., CA., & Ubaidillah, S.E, M.M, Ak, CA. *Pengaruh Belanja Pendidikan, Ekonomi, Dan Pelayanan Umum Terhadap Partisipasi Sekolah Di provinsi Sumatera Selatan.* Majalah Ilmiah Sriwijaya, Vol. 20, 2015.

Khairunnisa., Sri, Hartoyo., & Lukytawati, Anggraeni. *Determinan Angka Partisipasi Sekolah SMP di Jawa Barat.* JEPI, Vol.15. 2014

Margaretha, E & Simanjuntak, R.A. *Dampak Belanja Sektor Pendidikan Terhadap Kualitas Pendidikan di Indonesia*, Info Artha, Volume 4, 2020

Rambey, Mara Jurdan. *Pengaruh Kondisi Ekonomi Keluarga Terhadap Tingkat Pendidikan Anak di Desa Sihaborgoan Barumun.* Jurnal Pendidikan dan Humaniora, Vol. 5, 2022.

Wardani, Ferianto & Arsandi, Sanda Aditya. *Pengaruh Belanja Pendidikan Pemerintah Daerah terhadap Akses Pendidikan Dasar dan Menengah di Tingkat Kabupaten/Kota.* Simposium Nasioonal Keuangan Negara. 2020