



Digital Repository Universitas Jember

**DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA DAN DEPARTEMEN
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

P R O S I D I N G

Call for Papers Hukum Kenegaraan

**Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi
Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

YOGYAKARTA, 29 MARET 2021

FH UII PRESS

PROSIDING

SEMINAR: CALL FOR PAPERS KENEGARAAN

**“ TITIK TAUT HUKUM TATA NEGARA & HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH “**

Departemen Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 29 Maret 2021

PENERBIT FH UII PRESS

Prosiding *Call For Papers* Hukum Kenegaraan: Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Pemerintahan Daerah

-Ed. 1.-Cet. 1.-Yogyakarta: FH UII Press, 2021.

451 hlm, 28,7 cm

Bibliografi: Ada di setiap makalah

ISBN: 978-623-94803-8-7

Hak Cipta 2021, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi prosiding ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

Cetakan ke-1, Juni 2021

Hak Penerbitan pada FH UII Press

Desain cover oleh: Aprillia Wahyuningsih

FH UII PRESS

Kantor: Jl. Taman Siswa, No. 158, Yogyakarta, Telp. (0274) 379178

Email: penerbitan.fh@uui.ac.id

Editorial Board

Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H
Siti Rahma Novikasari, S.H., M.H

Steering Committee

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H
Dr. M. Arif Setiawan, S.H., M.H
Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H

Organizing Committee

Ketua	: Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H
Sekretaris	: Siti Rahma Novikasari, S.H., M.H Afiyatun, S.H., M.H
Bendahara	: Rr. Sri Nurweningtyas, A.Md
Seksi Publikasi & Kepesertaan	: Ahmad Sadzali, Lc., M.H Siti Ruhama Mardhatillah, S.H., M.H
Sie Acara	: M. Syafi'ie, S.H., M.H Ayunita Nur Rohanawati, S.H., M.H Ari Wibowo, S.H.I., S.H., M.H Dodik Setiawan Nur Heriyanto, S.H., M.H., LL.M., Ph.D M. Arief Satedjo Kinady, A.Md Mirani Desi Ekawati, S.E Ubaidurrahman, S.T Gita Nastiti Wulansari, A.Md
Sie Sarpras	: Noor Hilal Fathoni, S.Ag Trisna Samodra, S.Si., M.Kom Dodi Ariyanto
Sie Pubdekdok	: Heru Sudjanto, S.E

Penerbit:

FH UII Press

Jln. Tamansiswa No 158 Yogyakarta 55151

Phone: 0274-379178

E-mail: penerbitan.fh@uii.ac.id



Fakultas
Hukum

Prosiding Seminar: Call For Papers Kenegaraan

Titik Taut Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara
Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia

Penanggung Jawab : Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H
Pengarah : Dr. M. Arif Setiawan, S.H., M.H
Ketua : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H
Anggota : Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum., Ph.D
Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H
Siti Rahma Novikasari, S.H., M.H
M. Hasbi Ash Shidiki, S.Pd.I
Ardana Kurniawan, S.E

Editorial Board : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H
Siti Rahma Novikasari, S.H., M.H

Cover Design : M. Hasbi Ash Shidiki, S.Pd.I
Layout Design : M. Hasbi Ash Shidiki, S.Pd.I
Ardana Kurniawan, S.E

Diterbitkan : Juni 2021

Daftar Isi

Halaman Judul	ii
Halaman ISBN	iii
Editorial Board	iv
Steering Committee	iv
Organizing Committee	iv
Daftar Isi	1
Kata Pengantar	4
Materi Seminar Nasional	
Intisari Materi Webinar: Titik Taut Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”	5
Prof. Dr. Bagir Manan S.H, MCL.....	5
Dinamika Hubungan Kewenangan Pusat & Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	
Prof. Dr. Ni’matul Huda S.H., M.Hum.....	9
Perspektif Hukum Keuangan Negara Pengelolaan Keuangan Daerah	17
Dr. W. Riawan Tjandra S.H., M.H	17
Naskah Prosiding	
Urgensi Pengaturan Jangka Waktu Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi	24
Ahmad Ilham Wibowo, Melani Aulia Putri Jassinta, Arrival Nur Ilahi	24
Problematika <i>Bestuurhandeling</i> dalam Pembubaran Front Pembela Islam: <i>Ius Constituendum</i> dalam Pembubaran Ormas dan Pengujian <i>beleidsregel</i>	39
Tariq Hidayat Pangestu, Syntia Sunaryo	39
Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pilkada	55
Elfian Fauzy, Rahmadina Bella Mahmuda, dan Taufiqurrahman	55
Perwujudan Prinsip <i>Equality Before The Law</i> Bagi Pejabat Pemerintahan Dari Ancaman Kriminalisasi Diskresi	72
Firna Novi Anggoro.....	72
Penuangan Prinsip <i>limitation Clause</i> ke dalam Ketentuan Kebijakan: Studi Terhadap Maklumat Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor: Mak/1/I/2021	85
Moh Rizaldi	85
Pilihan Konstitusional Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Perimbangan Keuangan Pada Kondisi Darurat	100
Beni Kurnia Illahi & Haykal.....	100

Eksistensi PERGUB DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Dalam Penanggulangan Covid-19	122
Ahmad Gelora Mahardika.....	122
Analisis Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Kedudukan Keuangan Bupati & Wakil Bupati.....	137
Allan Fatchan Gani Wardhana.....	137
Analisis Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 dalam Perspektif Hak Konstitusional Warga Negara (Studi Terhadap Pencegahan Penyebaran <i>Corona Virus Disease 2019</i>)	156
Saifudin dan Fandi Nur Rohman	156
Implikasi Pengaturan Kewenangan Daerah Provinsi Berciri Kepulauan Terhadap Urusan Pemerintahan yang Terkait Dengan Laut	175
Dian Agung Wicaksono.....	175
Peraturan Daerah sebagai Bentuk Konkret Pemerintah Daerah dalam Melindungi Nilai Tradisi Kebudayaan Masyarakat (Pariaman Sumatera Barat)	189
Yenny Febrianty, Agus Satory.....	189
Peraturan Daerah dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia Di Daerah: Tinjauan Negara Hukum Konstitusional	217
Mirza Satria Buana, Ellisa Vikalista.....	217
Penyelenggaraan Urusan Pendidikan Dalam Kerangka Otonomi Daerah Dan Negara Kesatuan-Pluralisme Studi Kasus Penggunaan Hijab/Jilbab Bagi Peserta didik Non-Muslim di Sumatera Barat.....	246
Ari Wiryadinata, Pipi Susanti, Ari Elca Putera.....	246
Sistem Pengawasan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia.....	266
Muhammad Hoiru Nail.....	266
Menelaah Ulang Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Konsep Negara Kesatuan.....	286
Yuniar Riza Hakiki	286
Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Perburuan Satwa (Studi di Kabupaten Sleman)	305
Hifdzil Alim, Retno Widiastuti.....	305
Problematika Kewenangan Konstitusional Presiden dalam Penanganan <i>Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)</i> di Indonesia.....	321
Dian Kus Pratiwi.....	321
Problematik Pejabat dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah.....	337
M Addi Fauzani dan Aprillia Wahyuningsih.....	337

Perubahan Sistem Pengawasan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pembatalan Kewenangan Pemerintah dalam Membatalakan Peraturan Daerah	358
Bayu Dwi Anggono dan Nando Yussele Mardika.....	358
Analisis Yuridis Pengangkatan Gubernur Oleh Presiden	375
Moza Dela Fudika, Ellydar Chaidir, S.H.,M.Hum, dan Aryo Akbar	375
Problematika Sentralisasi Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia.....	389
Imam Wiranto dan Sudarto.....	389
Pertimbangan <i>Ethics</i> Dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen.....	411
Triyo Rachmadi	411
Problematika Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintah bagi Lembaga Yudikatif.....	426
Ashfa Azkia	426
Problema Sentralisasi Pemberian Perizinan Pasca Pemberlakuan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	438
Marojahan JS Panjaitan, Pani Nurahmawati.....	438

Kata Pengantar

Bismillahirrahmanirrahkiim

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Pertama dan utama sekali rasa syukur alhamdulillah yang sedalam-dalamnya kami panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat, nikmat dan karunia-Nya sehingga acara Seminar Nasional dan Call for Papers Hukum Kenegaraan selesai dilaksanakan pada 29 Maret 2021.

Adapun sebagai tindak lanjut acara tersebut, disusunlah Prosiding “Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah” yang materinya diambilkan dari tulisan semua peserta yang lolos dan mengikuti acara seminar ini. Acara ini diselenggarakan oleh Departemen Hukum Tata Negara dan Departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Kami menyampaikan terima kasih atas kepercayaan yang diberikan kepada kami dan mohon maaf apabila di dalam penyusunan prosiding ini terdapat kekurangan dan kesalahan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Materi Seminar Nasional

“INTISARI MATERI WEBINAR: TITIK TAUT HUKUM TATA NEGARA
DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH”

“Makna Otonomi Seluas-Luasnya”

Fakultas Hukum UII, 29 Maret 2021

PROF. DR BAGIR MANAN S.H, MCL

GURU BESAR FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PADJADJARAN

- (1) Mengawali materi, saya akan bercerita bahwa sekitar 30 (tiga puluh) tahun lalu saya pernah membuat tulisan yg diterbitkan oleh Sinar Harapan terkait persoalan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang meliputi soal pendapatan sampai dengan pembagian dana perimbangan keuangan. Di tulisan itu, saya punya kecemasan bahwa dengan banyaknya uang yang akan mengalir ke daerah, saya takut terjadi korupsi besar-besaran di daerah. Sebabnya banyak, salah satunya yaitu ada problem ketidaktahuan penggunaan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dengan kewenangan dan kekuasaan daerah yang begitu besar tentu kemudian menimbulkan kekhawatiran tersendiri.
- (2) Tentu saja bahwa kewenangan daerah yang sangat besar berpotensi akan menimbulkan adanya kesewenang-wenangan, hal inilah sesuai dalil yang cukup populer bahwa “kekuasaan yang besar/absolut, cenderung disalahgunakan”.
- (3) Dalam berbicara soal “prinsip otonomi seluas-luasnya”, saya akan membaginya dengan tiga poin pembahasan:

a. Sumber konseptual

Secara konseptual, meski otonomi hanya dikenal dalam bidang pemerintahan dan administrasi tetapi faktanya saat ini berkembang pesat, lalu terjadi kesulitan dalam memaknai otonomi. Dalam sejarahnya, makna otonomi seluas-luasnya sudah terumus dalam Pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Isi lengkap Pasal 131 UUDS sebagai berikut:

Pasal 131 UUDS 1950

- (1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.
- (2) Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
- (3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganyaa.

Berdasarkan konsep di atas maka dapat diartikan, bahwa semua urusan ada di pemerintahan daerah kecuali ditentukan lain oleh pemerintah pusat. Otonomi seluas-luasnya adalah konsep dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengelola, mengurus, serta mengatur daerahnya.

b. Sumber Yuridis

Secara yuridis, sudah ada instrumen hukum yang menerjemahkan makna otonomi seluas-luasnya yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dan terakhir Sebagian substansi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja). Dalam UU Pemerintahan Daerah, terdapat pembagian kewenangan yaitu kewenangan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Kewenangan konkuren adalah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi, sehingga hakikatnya semua urusan diserahkan kepada daerah kecuali urusan pertahanan, keamanan, politik luar negeri, yustisi, moneter fiskal, dan agama. Tetapi disini terdapat catatan, apa ukuran untuk menentukan adanya pembagian kewenangan pemerintahan? Padahal hukum itu harus pasti.

c. Sumber Politik

Secara politik, pelaksanaan otonomi seluas-luasnya tergantung terhadap pilihan politik serta sistem yang dipakai, yaitu terkait apakah kita ke arah

sentralisasi atau desentralisasi. Di masa orde baru urusan pemerintahan cenderung sentralisasi. Kemudian masa reformasi beralih ke desentralisasi, dan saat ini terdapat gejala Kembali dan serba sentralisasi.

- (4) Berdasarkan ketiga hal di atas, makna otonomi seluas-luasnya perlu dikonkritkan, kalau tidak konkrit, maka penyelenggaraan otonomi di daerah akan terus dihadapkan pada kendala.
- (5) Semangat untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya pada masa reformasi diawali oleh munculnya TAP MPR NOMOR IV/MPR/2000 Tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Kemudian semangat otonomi seluas-luasnyanya juga muncul pada amandemen ke dua UUD yang terjadi pada tahun 2000 dan diadopsi dalam Pasal 18 UUD NRI 1945, yang berbunyi:
 - (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang.
 - (2) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
 - (3) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
 - (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
 - (5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
 - (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
 - (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.
- (6) Berdasarkan hasil amandemen di atas, maka Daerah memang harus menjalankan otonomi seluas-luasnya. Dengan landasan konstitusional di atas, maka pelaksanaan

otonomi seluas-luasnya tergantung daerah. Apakah daerah akan inisiatif serta optimal apa tidak dalam mengurus serta mengatur daerahnya. Selain itu harus dipastikan pula sikap pemerintah pusat dalam mendukung pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, salah satunya dengan melakukan pengawasan terhadap aktivitas pemerintah daerah.



DINAMIKA HUBUNGAN KEWENANGAN PUSAT & DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh:

Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum.

Dipresentasikan dalam acara Webinar yang diselenggarakan Departemen HTN-HAN, dengan Tema “Titik Taut HTN & HAN Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, Jogjakarta, 29 Maret 2021.

TARIK MENARIK PUSAT DAN DAERAH

Hubungan antara Pusat dan Daerah mencakup isu yang sangat luas. Ia bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation-building*, demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan hubungan antara negara dan masyarakat.

Hubungan antara Pusat dan Daerah banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara keduanya.

Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistik. Karena Pusat selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas.

HUBUNGAN PUSAT & DAERAH MASA ORBA

Pemerintahan Orde Baru mengembangkan sistem pemerintahan dan keuangan daerah yang sentralistik, sehingga memperlebar dikotomi struktur ekonomi yang fundamental antara Jawa dan Luar Jawa.

Masa Orde Baru terjadi proses negaraisasi (*state formation*) secara luar biasa yang menisbikan eksistensi politik lokal yang telah lama berakar di masyarakat, dan menjadi semakin efektif melalui keterlibatan militer dalam *day-to-day politics* yang secara intens menumbuhkan suasana ketakutan (baik represi ideologis maupun fisik) di kalangan komunitas politik yang berusaha menolak dominasi Pusat.

Mekanisme kontrol politik secara nasional tersebut bahu membahu dengan sentralisasi pengelolaan sumber daya ekonomi secara nasional yang sangat bias Pusat.

Karena supra struktur dan infra struktur politik lokal telah mengalami negaraisasi secara substansial, maka praktis tidak ada resistensi politik daerah yang memadai terhadap sentralisasi pengelolaan sumber daya ekonomi yang terpusat ini.

Kepala daerah dipilih oleh dan bertanggungjawab kepada Presiden/Mendagri, DPRD hanya mengajukan bakal calon.

Kepala daerah diberhentikan oleh Mendagri atas nama Presiden (KDH Tk. I) dan oleh Gubernur atas nama Mendagri (KDH Tk. II).

Ketegangan hubungan Pusat dan Daerah warisan Orde Baru yang menuntut federal atau melepaskan diri dari NKRI direspon dengan kebijakan otonomi seluas-luasnya.

Solusi desentralisasi asimetris untuk DIY, NAD, Otsus Papua dan DKI Jakarta.

DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dengan kewenangan yang luas: memilih, meminta pertanggungjawaban, dan memberhentikan kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Munculnya calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah

Titik berat otonomi daerah di kabupaten & kota.

PASAL 18 UUD NRI TAHUN 1945

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

PASAL 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten, kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

HUBUNGAN PUSAT & DAERAH PASCA AMANEDEMEN UUD 1945

Hubungan pemerintah pusat dan daerah meliputi hubungan kewenangan, keuangan, hubungan pengawasan, serta cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan daerah.

Hubungan antara Pusat dan Daerah terkait kewenangan maupun keuangan dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan Undang-Undang.

Hadirnya UU No. 25 Tahun 1999 jo UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah memperjelas dan mempertegas hubungan keuangan Pusat dan Daerah.

UU NO. 22 TAHUN 1999

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7 ayat (1)).

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja (Pasal 7 ayat (2)).

Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya (Pasal 9).

PP No. 25 Tahun 1999 mengatur tentang Pembagian Kewenangan Pemerintah dan Propinsi. Tetapi kewenangan untuk kabupaten dan kota belum diatur lebih lanjut. Pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan

Kewenangan Kabupaten/Kota dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota.

Penegasan tidak adanya hubungan hierarki antara daerah kabupaten dan kota dengan propinsi (Pasal 4 ayat (2)), menyebabkan hubungan Gubernur dengan Bupati dan Walikota tidak harmonis. Memunculkan ‘tuduhan’ desain otonomi yang federalistik.

Terjadi *booming* Perda dan pembatalan Perda oleh Pusat, sehingga memunculkan ‘ketegangan’ antara Pusat dan Daerah.

UU NO. 32 TAHUN 2004

Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan menjadi urusan Pemerintah, meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, dan agama (Pasal 10 ayat (1) dan (3)).

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan (ayat 2).

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Hubungan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota direkatkan kembali. Hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras.

Kedudukan dan kewenangan DPRD mengalami ‘reduksi’ karena tidak lagi menjadi legislatif daerah, tetapi menjadi unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (mitra kerja).

DPRD tidak dapat lagi memilih, meminta pertanggungjawaban dan memberhentikan kepala daerah, tetapi hanya mengusulkan calon, pemberhentian dan meminta laporan keterangan pertanggungjawaban KDH.

UU NO. 23 TAHUN 2014

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum. Urusan pemerintahan absolut, urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pusat, meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Urusan pemerintahan konkuren, dibagi antara Pusat dan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pusat dan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota tercantum dalam Lampiran UU. Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk menetapkan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK).

Kedudukan dan kewenangan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (mitra kerja). Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat daerah kabupaten/kota.

DPRD tidak dapat lagi memilih, meminta pertanggungjawaban dan memberhentikan kepala daerah, tetapi hanya mengusulkan calon, pemberhentian dan meminta laporan keterangan pertanggungjawaban KDH.

Kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda dibatalkan oleh MK. Perda hanya dapat dibatalkan oleh MA.

KEWENANGAN DAERAH PROVINSI DI LAUT & DAERAH PROVINSI YANG BERCIRI KEPULAUAN

7 Provinsi Kepulauan yang menuntut perlakuan khusus: Kepulauan Riau, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Bangka Belitung, dan Nusa Tenggara Barat.

Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi; b. pengaturan administratif; c. pengaturan tata ruang; d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara (Pasal 27).

PASAL 28

- (1) Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27.
- (2) Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan.
- (3) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

HUBUNGAN PUSAT & DAERAH DI MASA PANDEMI COVID-19

1. Gubernur DKI Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) dengan Menteri Koordinator Kemaritiman - Rizal Ramli, perihal pemberhentian proyek reklamasi;
2. Gubernur DKI Anies Baswedan dengan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman – Luhut Binsar Panjaitan, perihal reklamasi pulau di Teluk Jakarta;
3. Gubernur Maluku Murad Ismail dengan Menteri Kelautan dan Perikanan – Susi Pudjiastuti, kebijakan moratorium yang tidak memberikan keuntungan bagi Provinsi Maluku (nelayan Arafuru).
4. Ketegangan antara Gubernur DKI Jakarta dengan sejumlah menteri, antara lain: a) Menteri Jhonny G. Plate; b) Menko Hartarto dan Menko Luhut Binsar Pandjaitan, terkait penanganan Covid 19.
5. Gubernur dan DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara bersitegang dengan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi – Luhut Binsar Panjaitan.

HARMONISASI ANTARA DESENTRALISASI POLITIK, ADMINISTRASI, DAN FISKAL

Desentralisasi memang tidak mempunyai suatu definisi yang tunggal. Apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal.

Desentralisasi politik pada intinya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan suatu kebijakan.

Desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi dari pengalihan kewenangan fungsi tersebut.

Desentralisasi fiskal menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut.

INTERGOVERNMENTAL NETWORKS

Menjadi penting untuk menempatkan pola hubungan antar lapis pemerintahan yang berbasis pada *intergovernmental networks* sebagai salah satu jalan untuk dapat keluar dari keterbatasan-keterbatasan pengelolaan hubungan yang berbasis pada paksaan, hirarkis dan legal-formal.

Pola ini menjadi salah satu alternatif dalam pengelolaan hubungan antar lapis pemerintahan karena dengan pola *network* ini, posisi antar aktor yang saling berhubungan itu bersifat sederajat, tanpa ada hirarki yang ketat seperti yang diatur dalam kerangka regulasi legal-formal, dengan penuh kesukarelaan tanpa ada paksaan, serta adanya kesadaran bersama bahwa sesungguhnya mereka saling memiliki keterkaitan dan ketergantungan antar lapis pemerintahan.

INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS

Pada umumnya, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah terrefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*).

Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna.

Hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

GUBERNUR SELAKU WAKIL PEMERINTAH PUSAT

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, gubernur selaku wakil pemerintah pusat adalah pejabat negara yang menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di daerah/wilayahnya.

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, gubernur selaku wakil pemerintah pusat mengatur sumberdaya pemerintahan yang berada dalam tanggungjawabnya, mengkoordinir kepala instansi vertikal yang berada di wilayahnya, serta membina dan mengawasi pemerintahan daerah otonom yang berada dalam lingkup jabatannya.

Sebagai kepala satuan wilayah pemerintahan, gubernur memperoleh dukungan berupa personil maupun alokasi dana dan sarana prasarana anggaran berkaitan dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

DUALISME KEDUDUKAN GUBERNUR

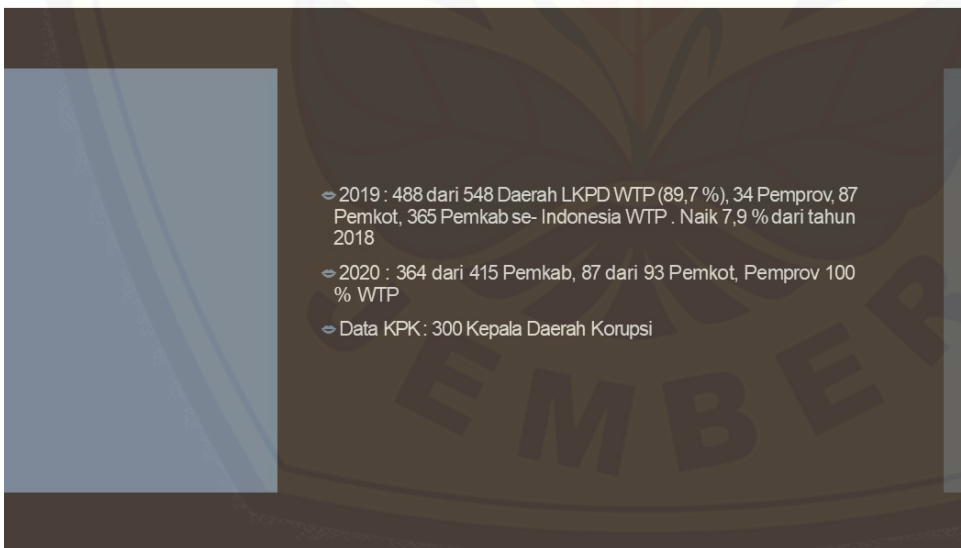
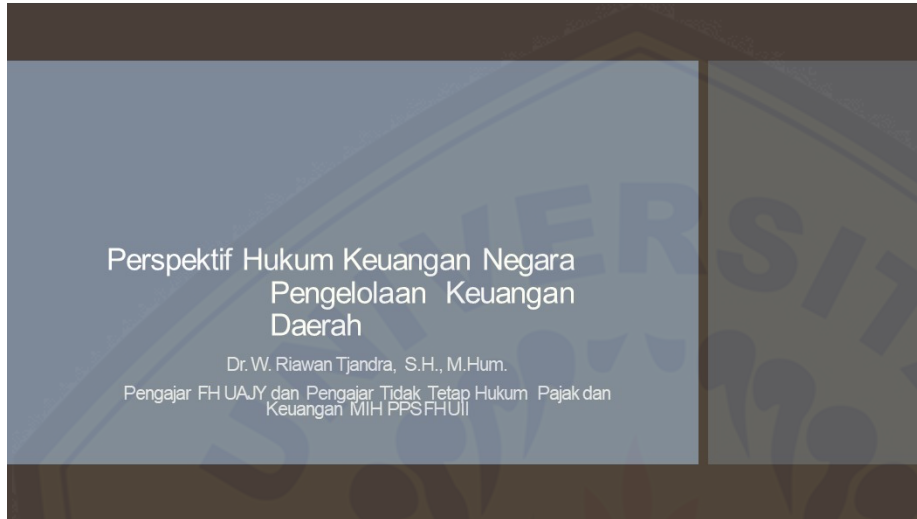
Seorang gubernur sebagai kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat memiliki kedudukan yang strategis di daerah karena memiliki legitimasi politik dan hukum kuat.

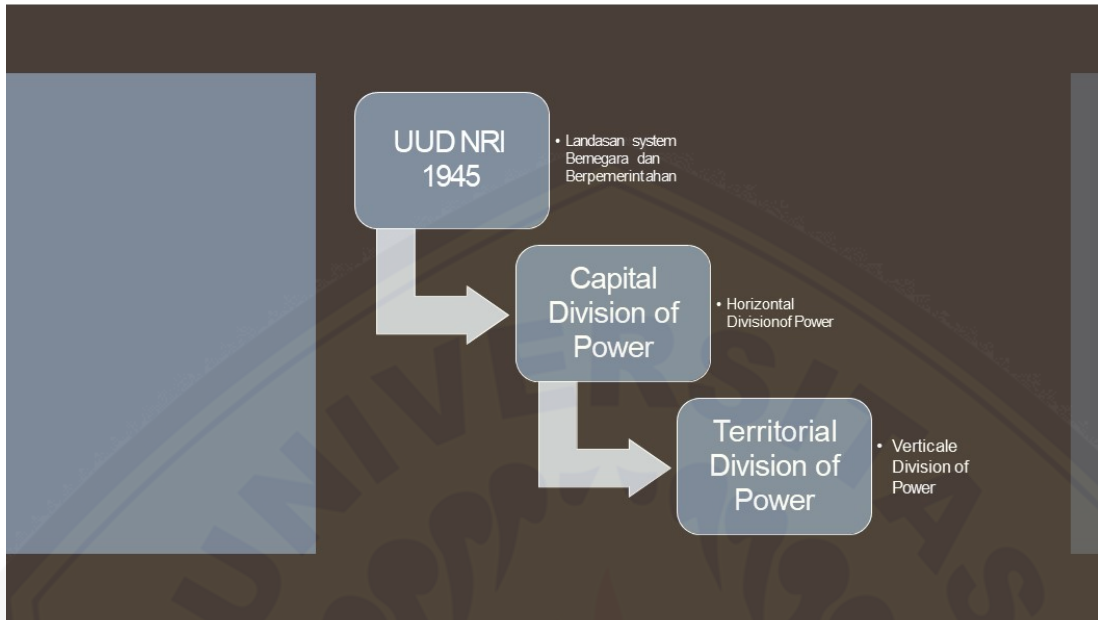
Kedudukan yang dualistis tersebut di satu sisi memberi kesan betapa kuatnya kedudukan gubernur di daerah, tetapi di sisi lain juga bisa dilematis apabila muncul aspirasi dan tuntutan masyarakat yang mungkin bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat, sebagaimana yang dihadapi masyarakat Provinsi Sulawesi Tenggara beberapa saat yang lalu dan daerah lainnya.

Mengelola negara sekomples Indonesia butuh fleksibilitas, saling kompromi, dan saling pengertian tingkat tinggi. Penanganannya sudah serius, tetapi tarikan politik dan asal beda kebijakan, rasanya hanya akan membuat masalah makin berlarut-larut.

Perspektif Hukum Keuangan Negara Pengelolaan Keuangan Daerah

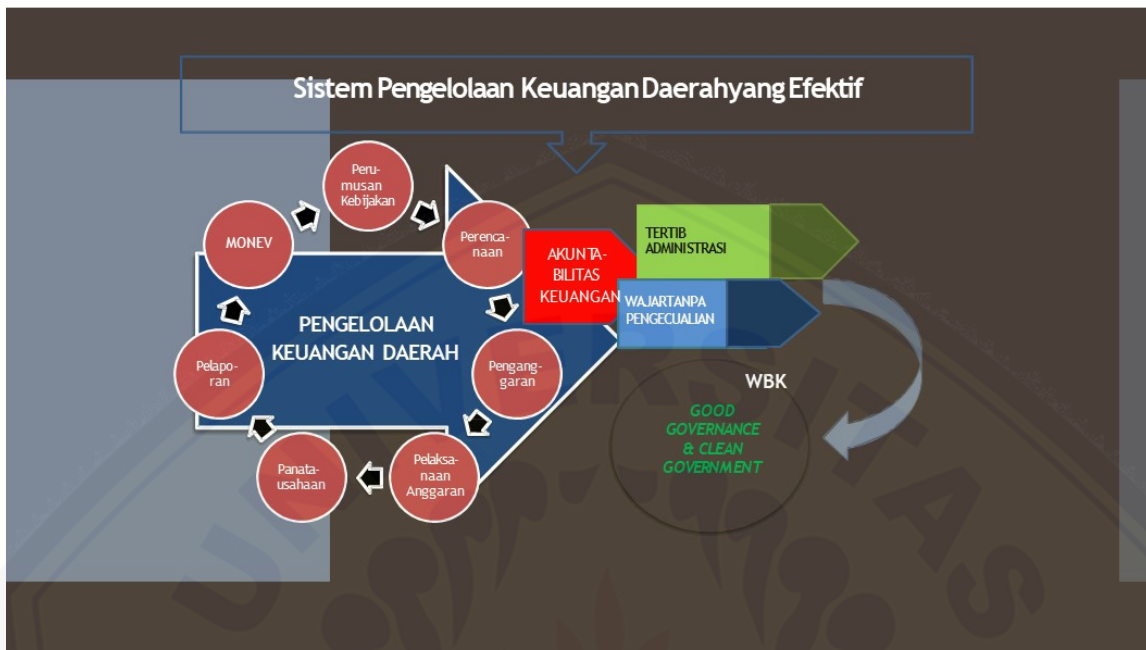
Dr. W. Riawan Tjandra S.H., M.H





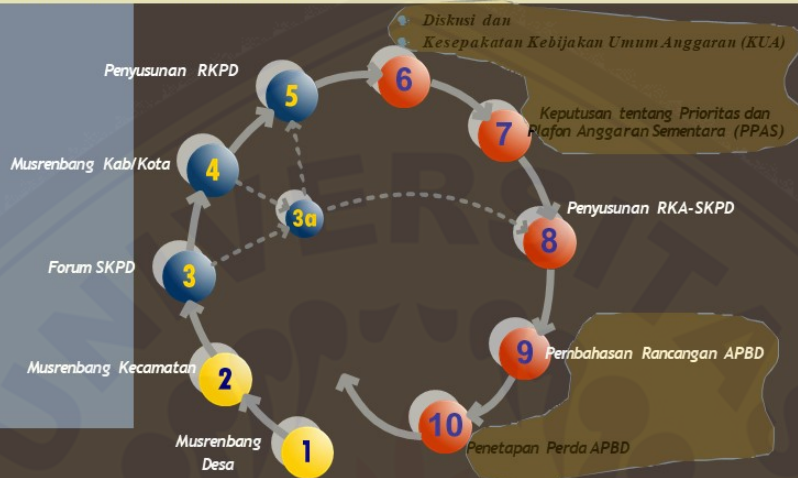
Penganggaran

- PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Permendagri No. 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.



PROSES PERENCANAAN

Sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dan pemerintah antara lain diwujudkan dalam penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disepakati bersama antara **PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD** sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD



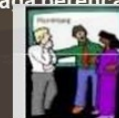
PENTINGNYA PENGUATAN PERENCANAAN DAERAH

1. **Proses Bottom-Up dan Top-Down** : Perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hirarki pemerintahan



2. **Proses Teknokratik** : Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional, atau oleh lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan □ Khususnya dalam pemantapan peran, fungsi dan kompetensi lembaga perencanaan

3. **Proses Partisipatif** : Perencanaan yang melibatkan masyarakat (*stake holders*) □ Antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang



4. **Proses Politik** : Pemilihan langsung Presiden dan Kepala Daerah menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (*publik choice theory of planning*) □ Khususnya penjabaran Visi dan Misi dalam RPJM

KRITERIA WAJAR

Auditor memberikan opini lapkeu berdasarkan kriteria penilaian yg paten & resmi sesuai Psl 16 ayat (1) UU No 15 Thn 2004 ttg Pemeriksaan Keuangan Negara bahwa opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yg disajikan dlm lapkeu dgn kriteria :

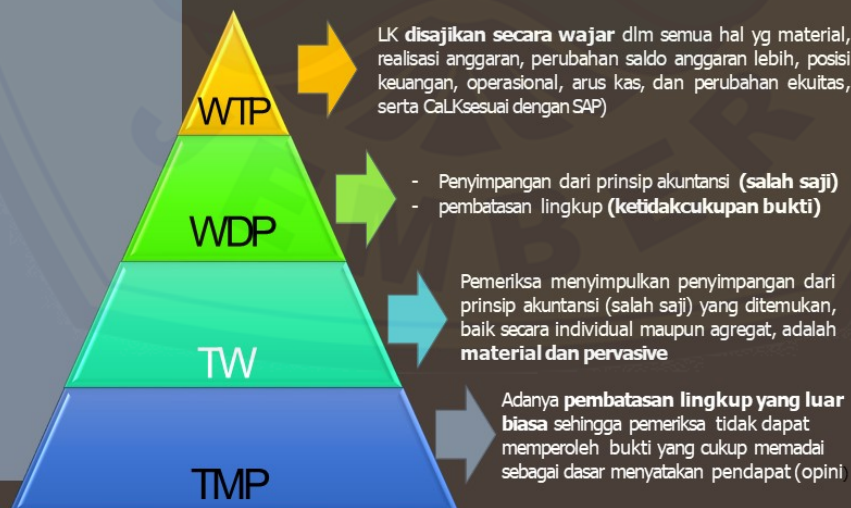
Kesesuaian dgn SAP

Kecukupan pengungkapan

Kepatuhan thdp peraturan perundangan

Efektifitas SPI

OPINI PEMERIKSAAN



Lanjutan

KENDALA PENCAPAIAN WTP

- 1. Sistem Informasi Akt & pelaporan tdk memadai, sehingga tdk dpt diyakini kewajarannya
- 2. SDM bid Akt blm memadai & satuan pengawas intern blm berfungsi optimal
- 3. Kasus kerugian daerah
- 4. Peraturan ttg pengelolaan daerah belum dipahami sehingga sering timbul penafsiran yg berbeda-beda
- 5. Tdk terdapat pembatasan lingkup shg auditor tdk dpt memberikan pendapat

TEMUAN DALAM PEMERIKSAAN

LAPORAN KEUANGAN

Pengendalian & pengelolaan Kas yg kurang cermat dan menyimpang dr aturan

Pencatatan dan Penyajian Piutang dan Utang Daerah yang tidak sesuai dgn aturan

Pencatatan Persediaan yg kurang tepat

Pemilihan jenis Investasi yg kurang tepat sehingga dpt merugikan daerah

Pengelolaan Aset Tetap yg kurang baik dan tidak wajar serta tidak sinkronnya dokumen dgn pencatatan

Penyajian dan pengungkapan pendapatan yg masih kurang



Pengelolaan Belanja yg menyimpang dr peraturan



TEMUAN ASET DLM PEMERIKSAAN

Penganggaran aset tetap, penganggaran belanja modal belum mencakup biaya-biaya lain yang dikeluarkan dalam mendapatkan aset tetap

Penilaian aset tetap, pengungkapan nilai aset tetap tidak lengkap & memadai, tidak didukung rincian aset, pengklasifikasian aset tetap tidak sesuai dgn SAP & belum dilakukan penyusutan atas saldo awal aset tetap;

Penatausahaan aset tetap, terdapat barang yg dimutasi dari satu OPD ke OPD lainnya namun tidak dijelaskan daftar barang yang dimutasi, OPD tujuan mutasi barang ataupun keterangan mengenai dokumentasi Berita Acara Mutasi;

Pemanfaatan aset tetap, daftar aset tetap tidak memuat daftar kendaraan secara lengkap identitas maupun lokasi kendaraan sehingga tidak dapat diketahui keberadaan kendaraan

Pengamanan aset tetap, terdapat aset2 aset daerah yg dimanfaatkan pihak lain dan belum ada BA pinjam pakainya



Urgensi Pengaturan Jangka Waktu Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Ahmad Ilham Wibowo, Melani Aulia Putri Jassinta, Arrival Nur Ilahi

Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII

Ilhamwibowo01@gmail.com, melaniauliapj@gmail.com, arrival.ni@gmail.com

Abstract

One of the mechanisms for protecting constitutional rights in a country can be done through a constitutional review. Constitutional review is practiced in the Indonesian constitutional system with the establishment of the Constitutional Court. However, in exercising its powers, the Constitutional Court still opens the door to violating constitutional rights itself by not regulating the period for reviewing the constitutionality of laws. There is problem in this research, what is the urgency of setting the period for constitutional review in the Constitutional Court? This research is a normative legal research using statutory, conceptual, and case approaches and uses qualitative data analysis methods. This study concludes that there are 3 (three) urgencies to regulate the period for constitutional review in the Constitutional Court. first, to realize the principle of legal certainty as a constitutional right for the applicant regarding the period of time in constitutional review. In addition, setting the time frame for constitutional review can also limit the Court's discretion in determining the time frame for settlement of cases it handles. Second, narrowing the space for the Constitutional Court to enter into the Arguments and political intervention in the constitutional review. Third, the Constitutional Court in its decision implicitly did not reject the stipulation of a time limit for examining statutory regulations.

Keyword: Constitutional review, constitutional court, constitutional rights

Abstrak

Salah satu mekanisme untuk melindungi hak-hak konstitusional dalam sebuah negara dapat dilakukan melalui upaya pengujian konstitusionalitas undang-undang (constitutional review). Pengujian konstitusionalitas undang-undang ini dipraktekan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Namun, dalam pelaksanaan kewenangannya, Mahkamah konstitusi masih membuka celah untuk melanggar hak konstitusional itu sendiri dengan tidak diaturinya jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang. Permasalahan dalam penelitian ini yakni, apa urgensi pengaturan jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang di Mahkamah Konstitusi? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus serta menggunakan metode analisis data kualitatif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat 3 (tiga) urgensi pengaturan jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang di Mahkamah Konstitusi, yakni, pertama, untuk mewujudkan asas kepastian hukum sebagai hak konstitusional bagi pemohon terkait jangka waktu dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang. Selain itu, pengaturan jangka waktu pengujian undang-undang juga dapat membatasi keleluasaan MK dalam menentukan jangka waktu penyelesaian perkara yang ditanganinya. Kedua, mempersempit ruang bagi MK untuk masuk ke dalam tolak-tarik perdebatan dan intervensi politik dalam pengujian suatu undang-undang. Ketiga, MK dalam putusannya secara “abu-abu tidak menolak diaturinya batasan jangka waktu dalam pengujian peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Constitutional review, Mahkamah Konstitusi, hak konstitusional

Pendahuluan

Salah satu alasan penting keberadaan konstitusi dalam suatu negara adalah untuk menjamin tegaknya hak asasi manusia. Hak asasi manusia yang termuat di dalam konstitusi kemudian dikenal sebagai hak konstitusional.¹ Sebagai negara yang menerapkan prinsip supremasi konstitusi, keberadaan hak konstitusional yang tercantum di dalam konstitusi ini wajib untuk ditegakkan dan dilindungi. Salah satu cara untuk melindungi hak konstitusional ini yakni melalui mekanisme pengujian konstitusionalitas undang-undang (*constitutional review*).²

Constitutional review merupakan salah satu mekanisme pengujian norma hukum (*legal control mechanism*) yang dilakukan untuk menilai dan menjamin agar suatu undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi sebagai norma di atasnya. Hal ini karena tidak boleh kegiatan pemerintahan, termasuk dalam pembuatan undang-undang, berada di luar kendali konstitusi atau bahkan melanggar hak-hak konstitusional warga negara yang telah diatur dalam UUD.³ Oleh karenanya, terhadap warga negara yang merasa bahwa hak konstitusionalnya dilanggar oleh keberlakuan suatu undang-undang, maka dapat diajukan mekanisme pengujian konstitusionalitas terhadap undang-undang tersebut.

Kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang ini kemudian diletakkan kepada suatu lembaga kekuasaan kehakiman yang bernama Mahkamah Konstitusi (MK).⁴ Oleh karenanya, MK juga dikatakan sebagai lembaga pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional right*).⁵ Namun, dalam perkembangannya, pelaksanaan kewenangan MK untuk melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang ini masih membuka celah terjadinya pelanggaran terhadap hak konstitusional itu sendiri.

Salah satu celah pelanggaran tersebut adalah ketiadaan jangka waktu yang pasti bagi MK dalam melaksanakan kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang. Pengaturan hukum acara MK tidak membatasi adanya jangka waktu dalam melakukan pengujian

¹ Jimly Asshiddiqie memandang bahwa hak konstitusional (*constitutional rights*) adalah hak asasi yang diadopsi dalam UUD 1945. Lihat Bisariyadi, "Menyibak Hak Konstitusional yang Tersembunyi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No.4, Vol.24, Oktober, 2017, hlm.510-511

² Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan", *Jurnal Konstitusi*, Vol.7, Nomor 4, Agustus, 2010, hlm.10

³ Moh. Mahfud MD, "Rambu Pembatas dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum*, No. 4, Vol.16, Oktober 2009, hlm.452.

⁴ I Dewa Gede Palguna memandang bahwa dalam negara yang menganut prinsip supremasi konstitusi, parlemen justru menjadi bagian dari institusi yang harus diawasi oleh konstitusi, oleh karenanya dibutuhkan institusi lain untuk mengawal konstitusi yang kemudian diletakkan di mahkamah konstitusi. Lihat I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, ctk.pertama, KonPress, Jakarta, 2018, hlm.146

⁵ Janedjri M. Gaffar "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Vol.10, Nomor 1, Maret, 2013, hlm.13

konstitusionalitas undang-undang. Ketentuan ini jauh berbeda dengan pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di Mahkamah Agung yang dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak permohonan diterima.⁶

Ketiadaan pengaturan jangka waktu dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang di MK ini justru berpotensi melanggar hak konstitusional, yakni, *pertama*, tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemohon terhadap jangka waktu pelaksanaan pengujian konstitusionalitas undang-undang yang dimohonkannya. Ketidakpastian ini mengakibatkan pemohon tidak mengetahui berapa lama permohonan yang diajukannya serta kerugian konstitusional yang diduga dialaminya akan diputus.

Dalam beberapa kasus, permohonan bisa diproses dalam waktu yang cukup lama, seperti permohonan pengujian formil dan materiil terhadap 8 norma (pasal dan ayat) dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) yang tercatat sudah satu setengah tahun belum juga sampai pada tahap putusan.⁷ Sementara, dalam permohonan pengujian materiil terhadap 19 norma (pasal dan ayat) dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPRD justru selesai dalam jangka waktu yang lebih singkat yakni 4 bulan.⁸

Kedua, Pasal 55 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK (UU MK) mengatur bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung (MA) wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian sedang dalam proses pengujian di MK. Terhadap kondisi ini, adanya ketidakpastian hukum terhadap jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang dapat berdampak kepada ketidakpastian berlangsungnya pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di MA yang dihentikan karena undang-undang sebagai dasar pengujiannya sedang dimohonkan di MK.

⁶ Lihat Pasal 31A ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

⁷ Permohonan ini teregistrasi dengan nomor perkara 70/PUU-XVI/2019 yang sidang pendahuluannya dilaksanakan pada tanggal 19 November 2019. Lihat <https://www.mkri.id/index.php?page=web.PemeriksaanPendahuluan&menu=4>

⁸ Lihat Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014

Ketiga, perbedaan diadopsinya jangka waktu antara MA dan MK dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya disparitas pengaturan antara MK dan MA. Padahal, MK dalam Putusan Nomor 93/PUU-XV/2017 telah mendalilkan bahwa kewenangan MA tidak berbeda dengan MK sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang sama-sama mengadili norma peraturan perundang-undangan.⁹ Oleh karenanya, harus ada kesamaan cara pandang antara MA dan MK dalam melaksanakan kewenangan mengadili norma peraturan perundang-undangan,¹⁰ termasuk dalam hal pengaturan jangka waktu dalam pelaksanaan kewenangan MK.

Berdasarkan uraian tersebut, ketiadaan pengaturan jangka waktu pengujian konstiusionalitas UU di MK justru masih memunculkan potensi celah permasalahan sehingga mendesak untuk segera diselesaikan,

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut, yakni, apa urgensi pengaturan jangka waktu pengujian konstiusionalitas undang-undang di Mahkamah Konstitusi?

Metode Penelitian

Penelitian merupakan penelitian hukum normatif karena hanya menggunakan bahan kepustakaan atau data sekunder yang terdiri dari: 1) bahan hukum primer yang terdiri dari: a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung; c) Putusan MK Nomor 058-059-60-63/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005, 92/PUU-X/2012, 30/PUU-XIII/2015, 22/PUU-XV/2017, 93/PUU-XV/2017, 85/PUU-XIV/2018; dan d) berkas perbaikan perkara 70/PUU-XVII/2019; 2) Bahan hukum sekunder, yang terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian, serta karya ilmiah berhubungan dengan topik penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) metode pendekatan, yakni: 1) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dengan menganalisis beberapa peraturan perundang-undangan seperti UU MK dan UU MA; 2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menganalisis pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum khususnya

⁹ Lihat Putusan MK Nomor 93/PUU-XV/2017 halaman. 35-36.

¹⁰ *Ibid.*

ilmu hukum tata negara yang terkait dengan pengujian konstusionalitas undang-undang; dan 3) pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis beberapa putusan dan permohonan pengujian konstusionalitas undang-undang di MK.

Penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif yang akan disajikan dan diolah dengan langkah sebagai berikut: 1) data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian; 2) hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan; dan 3) data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Tinjauan Teoritis Mengenai Pengujian Konstusionalitas Undang-Undang sebagai Mekanisme Pelindungan Hak Konstusional Warga Negara

Hak-hak warga negara yang disepakati, diatur dan dijamin pemenuhannya dalam konstitusi disebut juga sebagai *constitutional rights* (hak konstusional).¹¹ Hak konstusional tersebut mencakup hak asasi manusia dan hak-hak lain yang timbul dari kewajiban konstusional negara. Dalam konteks Indonesia, hak konstusional diatur dalam Bab XA UUD NRI 1945.

Pada proses penyelenggaraan negara, agar hak-hak konstusional tersebut dapat terpenuhi dengan baik maka amanat konstitusi tersebut diatur lebih lanjut dalam suatu undang-undang yang dibuat melalui proses legislasi. Sebagaimana dikatakan oleh Mahfud MD, bahwa produk hukum adalah hasil dari konfigurasi politik, produk hukum yang responsif lahir dan konfigurasi politik yang demokratis, sedangkan produk hukum yang ortodoks/konservatif lahir dari konfigurasi politik yang otoriter.¹² Acapkali hasil produk legislasi mengabaikan hak-hak konstusional warga negara semata-mata hanya karena proses politik yang menguntungkan kepentingan golongan tertentu. Akibatnya banyak hak-hak konstusional yang terlanggar, terabaikan dan bahkan tertindas karena keberlakuan sebuah undang-undang hingga menimbulkan protes dan penolakan keras di masyarakat.¹³

¹¹ Lihat ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹² Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.6.

¹³ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dsb., Lihat dalam Ahmad Naufal Dzulfaroh, *Sederet Regulasi Kontroversial di Masa Pemerintahan Jokowi*, terdapat dalam <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/05/170600765/sederet-regulasi-kontroversial-di-masa-pemerintahan-jokowi?page=all>, diakses tanggal 24 Maret 2020.

Berangkat dari konstruksi pemikiran tersebut, penting bagi sebuah negara memiliki mekanisme kontrol atas ketaatan penyelenggara negara terhadap pelaksanaan konstitusi, terutama dalam menghasilkan produk legislasi. Maka dibentuklah suatu lembaga *judicial* yang berwenang mengawal terlaksananya penyelenggaraan negara terutama pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan konstitusi. Di Indonesia, lembaga yang berwenang menguji konstiusionalitas suatu produk hukum adalah Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* dan *the sole interpretation of the constitution* melakukan *constitutional review* terhadap undang-undang yang bertentangan atau melanggar Undang-Undang Dasar.

Constitutional Review memiliki peranan yang krusial dalam menjamin perlindungan terhadap hak-hak konstiusional warga negara. Menurut Miodrag A. Jovanovic, mekanisme pengujian undang-undang dapat menjamin perlindungan hak-hak warga negara yang diatur dalam konstitusi.¹⁴

Urgensi Pengaturan Jangka Waktu Pengujian Konstiusionalitas Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Sudah diuraikan dalam bagian sebelumnya bahwa pengujian konstiusionalitas undang-undang di MK merupakan salah satu mekanisme untuk menegakkan dan melindungi hak konstiusional. Pelaksanaan pengujian konstiusionalitas undang-undang di MK dilaksanakan tanpa batasan jangka waktu sehingga dalam praktiknya pengujian konstiusionalitas undang-undang di MK dilaksanakan dan diselesaikan dalam jangka waktu yang tidak pasti dan berbeda-beda. Ketiadaan pengaturan jangka waktu pengujian konstiusionalitas undang-undang di MK ini dalam praktiknya membuka celah pelanggaran terhadap hak konstiusional, terkhusus hak atas kepastian hukum yang adil. Oleh karenanya, adanya pengaturan jangka waktu pengujian konstiusionalitas undang-undang ini menjadi cukup mendesak dilakukan. Terdapat 3 (tiga) landasan yang mendasari argumen ini.

***Pertama*, untuk mewujudkan asas kepastian hukum bagi pemohon terkait jangka waktu dalam pengujian konstiusionalitas undang-undang**, Jimly Asshiddiqie memandang bahwa hak konstiusional merupakan hak yang diadopsi di dalam UUD 1945.¹⁵ Ketentuan

¹⁴ Miodrag A. Jovanovic, *Constitutional Review and Democracy*, dikutip dari Muhammad Reza Winata, *Pengujian Konstiusionalitas Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2020, hlm. 5.

¹⁵ Lihat Bisariyadi, "Menyibak Hak Konstiusional yang Tersembunyi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No.4, Vol.24, Oktober, 2017, hlm.510-511

terkait hak konstitusional di dalam konstitusi kita kemudian diatur dalam BAB XA UUD NRI 1945. Salah satu hak konstitusional yang diadopsi adalah hak atas kepastian hukum yang adil bagi setiap orang.¹⁶

Hak atas kepastian hukum menghendaki adanya pemberlakuan yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.¹⁷ Sudikno Mertokusumo menekankan pentingnya asas kepastian hukum yang memiliki peran penting untuk memberikan perlindungan secara hukum terhadap tindakan sewenang-wenang karena dengan adanya asas kepastian hukum ini seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu yang sedari awal sudah ditegaskan ketentuannya.¹⁸

Asas kepastian hukum ini dapat dikatakan tidak tercermin dengan tidak diaturnya jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang di MK. Hal ini karena dengan ketiadaan pengaturan jangka waktu ini, pemohon tidak memperoleh pemberlakuan yang jelas, tetap, dan konsisten terkait jangka waktu pelaksanaan pengujian konstitusionalitas undang-undang yang sedang dimohonkannya. Dalam praktik, ketidakpastian hukum atas jangka waktu pelaksanaan pengujian konstitusionalitas undang-undang ini terjadi dalam beberapa putusan MK yang akan penulis uraikan selanjutnya dalam tabel 1.

MK di sisi lain memiliki pandangan yang berbeda terhadap ketiadaan jangka waktu dalam pelaksanaan kewenangan melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang. MK dalam Putusan Nomor 30/PUU-XIII/2015 mendalilkan bahwa ketiadaan jangka waktu pengujian konstitusionalitas UU memberikan “keuntungan” karena memberikan waktu yang cukup bagi MK untuk melakukan sidang pemeriksaan pembuktian untuk mendengar keterangan saksi atau pun keterangan ahli yang dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum.¹⁹ Kemudian yang menjadi permasalahan adalah, bagaimana dan siapa yang menentukan kriteria atau parameter waktu yang cukup dalam melakukan sidang pemeriksaan pembuktian ini?

Dikaitkan dengan ketiadaan pengaturan jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang, penentuan kriteria dan parameter waktu yang cukup dalam melakukan sidang

¹⁶ Pasal 28D UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum yang adil** serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

¹⁷ R. Tony Prayogo, “Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.13, No.02, Juni 2016, hlm.194

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Lihat Pertimbangan MK Nomor [3.13] dalam Putusan Nomor 30/PUU-XIII/2015, hlm.42

pemeriksaan pembuktian ini menjadi ranah kekuasaan MK untuk menentukannya. Namun, besarnya ruang MK untuk menentukan kriteria dan parameter yang cukup ini di sisi lain tidak mewujudkan hak konsitusional pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum atas jangka waktu pengujian konstiusionalitas undang-undang yang dimohonkannya.

Selain itu, perlu dipahami bahwa memang setiap perkara memiliki beban kesulitannya masing yang tentu berpengaruh terhadap cepat lambatnya pelaksanaan kewenangan MK dalam melakukan pengujian konstiusionalitas suatu undang-undang. Secara umum, terdapat 2 (dua) hambatan yang mengakibatkan lamanya pengujian undang-undang di MK.²⁰ *Pertama*, hambatan dari sudut pandang internal perkara. Hambatan dari sudut pandang internal ini sangat berkaitan dengan besaran beban perkara yang harus diputus oleh MK. Besaran beban perkara ini setidaknya tergambar ke dalam 3 (tiga) hal, yakni:

- 1) banyak pihak yang mengajukan diri sebagai pihak terkait, dan para pihak juga mengajukan ahli dan saksi dalam persidangan.
- 2) majelis Hakim mempertimbangkan untuk menggabungkan antara satu perkara dengan perkara lainnya yang mempunyai materi muatan yang sama; dan
- 3) adanya dinamika pembahasan yang berkembang dalam rapat permusyawaratan hakim (RPH) sehingga mengharuskan hakim konstitusi menggelar RPH beberapa kali.

Kedua, hambatan dari sudut pandang eksternal perkara. Hambatan dari sudut pandang eksternal ini berkaitan dengan beban pelaksanaan kewenangan lain MK di luar pengujian konstiusionalitas undang-undang yang harus dilakukan sehingga “memaksa” ditundanya kewenangan MK untuk melakukan pengujian konstiusionalitas undang-undang. 2 (dua) kewenangan eksternal ini yakni kewenangan untuk memutus Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU) dan Perselisihan Hasil Pilkada (PHPKada).

Namun, adanya beban internal dan eksternal MK ini dalam praktiknya tidak berkolerasi dengan lamanya pengujian konstiusionalitas suatu undang-undang. Penulis menemukan bahwa, terdapat perkara yang memiliki beban perkara yang lebih besar namun justru diputus dalam jangka waktu yang lebih cepat dibandingkan perkara yang memiliki beban lebih kecil namun justru diputus dalam jangka waktu yang lebih lama.²¹

Tabel 1

²⁰ Hambatan ini disarikan dari Laporan Kinerja Tahunan MK dari Tahun 2011-2019 yang diunduh di <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Keuangan&id=4&pages=1>

²¹ Beban perkara ini penulis sarikan dari uraian hambatan MK dalam melakukan pengujian konstiusionalitas undang-undang yang tercantum dalam Laporan kinerja MK tahun 2011-2020 sebagaimana telah penulis tuliskan di atas

Perbandingan lamanya waktu penyelesaian perkara pengujian konstitusionalitas UU di MK berdasarkan tingkat beban perkara

Beban Perkara lebih besar			
No.	Putusan	Beban Perkara	Lamanya waktu (Bulan)
1.	Perkara No. 058-059-60-63/PUU-II/2004 dan Perkara 008/PUU-III/2005	a. Merupakan penggabungan 5 perkara b. Menguji secara formil dan materiil terhadap total 40 norma (pasal dan ayat) UU No. 7 Tahun 2004	12 Bulan (27 Juli 2004 – 13 Juli 2005)
2.	Perkara No. 92/PUU-X/2012	a. Merupakan perkara tunggal b. Menguji secara materiil terhadap 16 norma (pasal dan ayat) UU c. Mendengar keterangan 12 orang saksi dan/atau ahli d. Melibatkan 3 pihak terkait	5 Bulan (17 September 2012 – 21 Februari 2013)
Beban perkara lebih kecil			
1.	Perkara No. 22/PUU-XV/2017	a. Merupakan perkara tunggal b. Merupakan pengujian materiil terhadap 1 norma (pasal dan ayat) dalam UU No. 1 Tahun 1974 c. Tidak mendengarkan saksi dan/atau ahli serta tidak melibatkan pihak terkait	19 Bulan (18 Mei 2017 – 13 Desember 2018)
2.	Perkara nomor 70/PUU-XVII/2019 (masih berlangsung atau belum diputus)	a. Merupakan penggabungan perkara b. Merupakan permohonan formil dan materiil terhadap 8 norma (pasal dan ayat) dalam UU No. 19 Tahun 2019	19 Bulan (19 September 2019 – 26 Maret 2021)

Sumber: Disarikan Penulis dari Putusan MK

Berdasarkan uraian putusan tersebut, menunjukkan bahwa terdapat 2 perkara yang memiliki beban perkara yang cukup besar namun mampu diputus dalam waktu 12 bulan dan 5 bulan. Besarnya beban perkara ini ditunjukkan lewat pemeriksaannya yang menggabungkan beberapa perkara, besarnya norma yang diuji, serta cukup banyaknya saksi dan/atau ahli yang dihadirkan, serta jumlah pihak terkait yang terlibat.

Sementara, terdapat 2 perkara yang memiliki beban perkara yang lebih kecil, namun justru diputus dalam waktu yang lebih lama. Adapun terhadap 2 (dua) perkara yang memiliki beban perkara yang lebih kecil ini memang pelaksanaannya dibarengi dengan PHPKada. Namun, dalam batas penalaran yang wajar, jika jangka waktu pelaksanaan PHPKada tidak dihitung, pelaksanaan waktu dalam 2 perkara terakhir masih jauh lebih lama dibandingkan 2 perkara yang memiliki beban lebih besar.²²

Hal ini menunjukkan bahwa lamanya pelaksanaan pengujian konstitusionalitas undang-undang bergantung kepada besarnya beban perkara tidaklah benar-benar terbukti. Adanya praktik di beberapa putusan MK tersebut juga menunjukkan bahwa sebenarnya MK memiliki peluang untuk melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang secara lebih cepat, namun justru dalam faktanya dilangsungkan dalam waktu yang lebih lama. Oleh karenanya, guna menghindari adanya celah ini, selayaknya perlu diatur jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang untuk membatasi keleluasaan MK dalam menentukan jangka waktu penyelesaian perkara yang ditanganinya.

Kedua, mempersempit ruang bagi MK untuk masuk ke dalam tolak-tarik perdebatan politik dan intervensi politik dalam pengujian suatu undang-undang. Acapkali undang-undang yang diujikan ke MK memiliki dimensi politik yang cukup kuat dalam prosesnya. Bahkan, MK seringkali, dijadikan penampungan terakhir untuk menyelesaikan sengketa perdebatan politik dalam pembentukan suatu UU. Oleh karenanya, dalam batasan tertentu, MK dikatakan memiliki kedudukan sebagai “mahkamah politik” (*political court*) karena mengadili perkara yang bersentuhan langsung dengan proses dan hasil kerja lembaga-lembaga politik.²³

²² Pasal 157 UU 10 Tahun 2016 mengatur bahwa jangka waktu pelaksanaan PHPKada adalah paling lama 45 hari

²³ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, ctk.pertama, Rajawali Press, Depok, Agustus, 2020, hlm.314.

MK sebagai pengadilan politik ini sejalan dengan fenomena *judicialization of politics* yang mengemukakan bahwa dengan dianutnya paham supremasi konstitusi, telah “memaksa” masuknya ekspansi dari lembaga kekuasaan kehakiman untuk mengadili perkara yang memiliki unsur-unsur politis.²⁴ Implikasinya, kewenangan MK termasuk dalam hal melakukan pengujian konstusionalitas undang-undang acapkali memiliki nuansa politis yang tinggi. Terdapat beberapa contoh pengujian undang-undang di MK yang memiliki nuansa politis yang tinggi, seperti terhadap beberapa undang-undang “kontroversial” yang mendapatkan penolakan dari masyarakat, yakni UU 2/2018 tentang MD3²⁵, UU 19/2019 tentang KPK, UU 7 tahun 2020 tentang MK, UU 11/2020 tentang Cipta Kerja.²⁶ Bahkan, penyelesaian terhadap pengujian UU 19/2019 sampai sekarang telah memakan waktu satu setengah tahun dan belum selesai.

Berdasarkan kondisi tersebut, potensi masuknya intervensi dan tolak tarik perdebatan politik dalam pengujian konstusionalitas undang-undang ini perlu dipersempit lewat diaturnya jangka waktu dalam pengujian konstusionalitas undang-undang.

Ketiga, MK secara tersirat tidak menolak diaturnya batasan jangka waktu dalam pengujian peraturan perundang-undangan. Argumen ini dapat dilihat dari perbedaan cara pandang MK terhadap pengaturan jangka waktu pengujian peraturan perundang-undangan di MA dan MK. Secara normatif, terdapat perbedaan pengaturan antara MA dengan MK. Pengujian peraturan perundang-undangan di MA dibatasi paling lama 14 (empat belas) hari sejak permohonan diterima.²⁷ Sementara, pengujian undang-undang di MK sama sekali tidak diberikan jangka waktu.

Terhadap kondisi ini, MK sebenarnya telah memberikan pandangannya dalam beberapa putusan. Terhadap ketiadaan batasan waktu pengujian konstusionalitas undang-undang di MK, MK dalam Putusan Nomor 30/PUU-XIII/2015 mendalilkan bahwa ketiadaan jangka waktu pengujian konstusionalitas UU memberikan “keuntungan” karena memberikan waktu

²⁴ Lihat Indra Perwira, “Refleksi Fenomena *Judicialization of politics* pada Politik Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.13, No.1, Maret, 2016, hlm.28

²⁵ Zainal Arifin Mochtar memandang bahwa pembentukan UU 2/2018 merupakan gabungan dari “sandiwar politik” pembentuk UU dan materi muatan pengaturannya merugikan masyarakat. Lihat Zainal Arifin Mochtar, “UU MD3 dan Problem Legislasi”, *Opini Kompas*, 28 Februari 2018

²⁶ Idul Rishan memandang bahwa pembentukan ketiga UU tersebut berada dalam ranah kompromistis politik dan cenderung melahirkan delegetisasi sosial secara masif di masyarakat. Lihat Idul Rishan, “Evaluasi Performa Legislasi”, *Opini Kompas*, 16 Oktober 2020

²⁷ Lihat Pasal 31A ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

yang cukup bagi MK untuk melakukan sidang pemeriksaan pembuktian untuk mendengar keterangan saksi atau pun keterangan ahli yang dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum.²⁸

Namun, terhadap keberadaan pengaturan jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dilakukan di MA, MK justru menyatakan konstitusional dan menyatakan itu sebagai kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dari pembentuk UU.²⁹ Adanya perbedaan sikap MK terhadap pengaturan jangka waktu pengujian peraturan perundang-undangan di MK dan MA ini tidak sejalan dengan penafsiran MK yang menyatakan bahwa kewenangan pengujian di MK dan MA itu sebenarnya tidak berbeda, karena sama-sama menjalankan fungsi “mengadili” norma hukum tertulis.³⁰ Oleh karenanya, MK memandang bahwa harus terdapat kesamaan cara pandang antara kewenangan MA dengan MK.³¹

Adanya perbedaan penerapan oleh MK ini mengindikasikan bahwa terdapat perbedaan cara pandang dan sikap MK terhadap pengaturan jangka waktu antara MA dengan MK. MK di satu sisi menyatakan bahwa ketiadaan pengaturan jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang itu dapat menciptakan ruang yang cukup bagi proses pembuktian. Tetapi, di sisi lain, MK justru tidak membatalkan adanya batasan jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yang dilakukan di MA yang dikatakan tidak dapat mengakomodir dilangsungkannya persidangan yang bersifat terbuka dengan menghadirkan saksi secara langsung ke persidangan.³² Oleh karenanya, dapat dikatakan MK tidak konsisten menyatakan bahwa pengujian undang-undang itu seharusnya tidak diberikan batasan jangka waktu dan masih membuka peluang diaturnya batasan jangka waktu dalam pengujian undang-undang.

Penutup

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat 3 (tiga) urgensi pengaturan jangka waktu pengujian undang-undang di MK. **Pertama**, untuk mewujudkan asas

²⁸ Lihat Pertimbangan MK Nomor [3.13] dalam Putusan Nomor 30/PUU-XIII/2015, hlm.42

²⁹ Lihat pertimbangan Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 85/PUU-XIV/2018 poin [3.14] hlm.41 *Jo* Putusan MK Nomor 30/PUU-XIII/2015 poin [3.14] hlm.42-43

³⁰ Lihat Pertimbangan Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 93/PUU-XV/2017 poin [3.10], hlm.35-36

³¹ *Ibid.*

³² Saldi Isra dalam *dissenting opinion* nya bahkan mengatakan bahwa seharusnya MK bisa memperpanjang jangka waktu pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dilakukan oleh MA dalam jangka waktu 90 (Sembilan puluh) hari atau 120 (seratus dua puluh) hari sehingga tidak bertentangan dengan pendapat MK yang menyatakan bahwa ketentuan jangka waktu pengujian peraturan perundang-undangan di MA bersifat *open legal policy*. Lihat Putusan MK Nomor 85/PUU-XIV/2018, hlm. 46

kepastian hukum sebagai hak konstitusional bagi pemohon terkait jangka waktu dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang. Selain itu, pengaturan jangka waktu pengujian undang-undang juga dapat membatasi keleluasaan MK dalam menentukan jangka waktu penyelesaian perkara yang ditanganinya. **Kedua**, mempersempit ruang bagi MK untuk masuk ke dalam tolak-tarik perdebatan politik dan intervensi politik dalam pengujian suatu undang-undang. **Ketiga**, MK secara tersirat tidak menolak diaturnya batasan jangka waktu dalam pengujian peraturan perundang-undangan.

Oleh karenanya, penulis memberikan saran kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur adanya jangka waktu pengujian konstitusionalitas undang-undang di MK. Dikarenakan keterbatasan ruang penulisan, penulis tidak dapat merumuskan besaran jangka waktu yang ideal bagi MK. Namun penulis memandang bahwa lamanya jangka waktu pengujian undang-undang dapat ditentukan dengan mendasarkan pada asas peradilan cepat, sederhana, dan berbiaya ringan dengan tetap mempertimbangkan jangka waktu rata-rata praktik pengujian undang-undang di MK selama ini agar tidak terlalu mengekang MK dalam melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang.

Daftar Pustaka

Buku

Isra, Saldi, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Cetakan.Pertama, Rajawali Press, Depok, Agustus, 2020.

MD, Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Palguna, I Dewa Gede, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2018.

Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Cetakan Kesepuluh, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2019.

Winata, Muhammad Reza, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2020.

Jurnal

Bisariyadi, "Menyibak Hak Konstitusional yang Tersembunyi" *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 24, No. 4, Oktober, 2017.

Indra Perwira, "Refleksi Fenomena *Judicialization of politics* pada Politik Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.13, No.1, Maret, 2016.

Janediri M. Gaffar, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Vol.10, Nomor 1, Maret, 2013.

Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4, Agustus, 2010.

Moh. Mahfud MD, "Rambu Pembatas dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, No.4, Oktober, 2009.

R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.13, No.02, Juni, 2016.

Koran

Rishan, Idul, "Evaluasi Performa Legislasi", *Opini Kompas*, 16 Oktober 2020.

Mochtar, Zainal Arifin, "UU MD3 dan Problem Legislasi", *Opini Kompas*, 28 Februari 2018.

Internet

"Sederet Regulasi Kontroversial di Masa Pemerintahan Jokowi"
<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/05/170600765/sederet-regulasi-kontroversial-di-masa-pemerintahan-jokowi?page=all>, diakses tanggal 24 Maret 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua Mahkamah Agung, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4958.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5898.

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 058-059-60-63/PUU-II/2004 mengenai Pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 mengenai Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 mengenai Pengujian UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Putusan MK Nomor 30/PUU-XIII/2015 mengenai Pengujian UU No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua MA.

Putusan MK Nomor 22/PUU-XV/2017 mengenai Pengujian UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Putusan MK Nomor 93/PUU-XV/2017 mengenai Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan Atas UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Putusan MK Nomor 85/PUU-XIV/2018 mengenai Pengujian UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 dan UU No 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman

Biodata Penulis

Ahmad Ilham Wibowo, lahir di Kulon Progo, 14 Juni 1997. Menyelesaikan pendidikan jenjang S1 pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini menempuh pendidikan jenjang S2 pada Magister Hukum Kenegaraan FH UGM dan aktif sebagai peneliti pada Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Melani Aulia Putri Jassinta, lahir di Batam, 30 Juli 1999. Saat ini merupakan mahasiswa pada Program Studi Hukum Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Arrival Nur Ilahi, lahir di Bengkulu, 4 Maret 2000. Saat ini merupakan mahasiswa pada Program Studi Hukum Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Problematika *Bestuurhandeling* dalam Pembubaran Front Pembela Islam: *Ius Constituendum* dalam Pembubaran Ormas dan Pengujian *beleidsregel*

Tariq Hidayat Pangestu, Syntia Sunaryo

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

tariqhidayat99@mail.ugm.ac.id

Abstract

*The government's actions in dissolving and banning the activities of Islamic Defenders Front (FPI) brought problems within the framework of Indonesia as a state law. At least with loss of the role of the court at the start discourse of the government's justification base is not in accordance with due process of law. In addition, it is followed by the prohibition of activities using the Joint Decree legal product which is a policy regulation, both formally-materially, considered to have no legitimacy. Especially regarding the testing of a *beleidsregel*, it is still debatable whether the court has the authority to review it or not. Using normative research method, an ideal mechanism for dissolving organizations will be discussed by restoring role of the judiciary at the beginning by changing the position with Constitutional Court. This is based on the fact that the formation of mass organizations a form of constitutional rights so that the Constitutional Court, as the protector of constitutional rights. To be more optimal and avoid arbitrariness, the concept of a middle ground for testing *beleidsregel* in the PTUN will be offered with the *toetsingrecht* marginal scheme which only tests the impact and the formation process, not the government's ratio.*

*Keywords: Mass Organization, Due Process of Law, Policy Regulations, Constitutional Court, marginal *toetsingrecht*.*

Abstrak

*Perbuatan pemerintah dalam pembubaran dan pelarangan kegiatan Front Pembela Islam membawa problematika besar dalam kerangka Indonesia sebagai negara hukum. Setidaknya dengan hilangnya peran pengadilan di awal paska berlakunya Undang-Undang Nomor 16 tahun 2017 membawa diskursus landasan justifikasi pemerintah yang tidak sesuai dengan due process of law. Selain itu dengan diikuti pelarangan kegiatan menggunakan produk hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) yang merupakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) baik secara formil maupun materiil dinilai tidak mendapatkan legitimasi konstitusional. Terkhusus mengenai pengujian suatu *beleidsregel* masih menjadi perdebatan apakah pengadilan berwenang untuk menguji hal tersebut atau tidak. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif akan dibahas mengenai mekanisme ideal pembubaran organisasi masyarakat dengan mengembalikan peran peradilan di awal dengan perubahan menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan yang berwenang. Hal ini dilandasi pembentukan ormas merupakan salah satu bentuk hak konstitusional sehingga Mahkamah Konstitusi sebagai *the protector of constitutional rights* bisa menjalankan fungsinya secara optimal. Selain itu perlu untuk memperjelas pengaturan mengenai *beleidsregel* di Indonesia dengan adanya pendekatan komparatif dengan Belanda.*

Agar lebih optimal dan menghindari kesewenang-wenangan akan ditawarkan konsep jalan tengah pengujian beleidsregel di PTUN dengan skema marjinal toetsingrecht yang hanya menguji dampak dan proses pembentukan bukan terkait rasio diskresi pemerintah tersebut

Kata Kunci : Ormas, Due Process of Law, Peraturan Kebijakan, Mahkamah Konstitusi, marjinal toetsingrecht.

Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Salah satu pondasi utama negara hukum adalah adanya perlindungan yang optimal terhadap hak asasi manusia.³³ Hal inilah yang menjadi dasar adanya perincian terhadap hak asasi manusia dalam konstitusi paska amandemen. Salah satu bentuk hak asasi manusia yang fundamental tercantum pada pasal 28 E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang termanifestasi diantaranya dengan adanya organisasi masyarakat (ormas). Arti penting ormas dalam negara hukum yang demokratis adalah sebagai infrastruktur politik untuk memberikan kontrol terhadap setiap kebijakan pemerintah.³⁴ Dalam konteks ini merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan masyarakat.

Pada rezim Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 corak yang dibawa lebih menekankan pada tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) dalam membubarkan ormas berdasarkan asas *contrarius actus*. Lebih lanjut nantinya mekanisme kontrol yang bisa dilakukan adalah menggugat keputusan tata usaha negara tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara diakhir.³⁵ Terbaru ormas yang dibubarkan paska berlakunya ketentuan ini adalah Front Pembela Islam yang ditegaskan dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Larangan Kegiatan, Penggunaan Simbol, dan Atribut serta Penghentian Kegiatan Front Pembela Islam yang diterbitkan beberapa kementerian dan lembaga. Dalam

³³ Jimly Asshiddiqie, (2018), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 131-132.

³⁴ Wawancara dengan Ni'matul Huda, Guru Besar Hukum Tata Negara FH UII, melalui *Zoom App*, 15 Februari 2021

³⁵ Victor Imanuel W. Nalle, "Asas Contrarius Actus pada Perpu Ormas : Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal PJIH*, Edisi Vol. 4 No. 2, 2017, hlm. 258.

konsideran SKB *a quo* disebutkan bahwa pertimbangan yang dipakai oleh pemerintah karena FPI tidak memperpanjang Surat Keterangan Terdaftar (SKT) sehingga secara *de jure* bubar diikuti dengan pelarangan kegiatan karena mengganggu keamanan dan ketertiban. Dengan kata lain mekanisme yang ada pada *status quo* berorientasi pada efektivitas dan efisiensi yang domain besarnya berada pada pemerintah untuk membubarkan suatu ormas.

Disisi lain yang tidak dapat dilupakan bahwa ketika membubarkan suatu ormas yang notabene merupakan pembatasan terhadap hak konstitusional haruslah sesuai dengan *due process of law*. Dalam hal ini salah satu karakteristiknya menghendaki adanya peran pengadilan didepan karena disana para pihak bisa melakukan pembelaan hak secara seimbang.³⁶ Hal inilah yang menjadi rasio Mahkamah Konstitusi untuk terlibat dalam sengketa pembubaran partai politik dan pemerintah hanya bertindak sebagai pemohon.³⁷ Selain itu menurut Indra Perwira bahwa penggunaan logika *contrarius actus* juga tidak tepat karena pada prinsip hal tersebut hanya tindakan administratif bukan untuk menimbulkan suatu hak.³⁸ Belum lagi jika berbicara mengenai kedudukan hukum SKB yang masih menjadi problematik untuk memuat ketentuan yang membatasi hak asasi manusia yang dalam pengujiannya belum jelas diatur dalam hukum positif di Indonesia. Berdasarkan rasio tersebut akan dianalisa konstitusionalitas terkait tindakan pemerintah secara sepihak berikut segala instrumen yang digunakan apakah sudah sesuai atau justru sebaliknya dengan *due process of law* serta bagaimana mekanisme ideal terkait pembubaran ormas kedepannya yang tetap menjamin prinsip dalam negara hukum yang demokratis.

Rumusan Masalah

- 1 Bagaimana problematika pembubaran ormas oleh pemerintah yang tidak sesuai dengan *due process of law*?

³⁶ Marfuatul Latifah, "Perlindungan HAM dalam mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017", *Jurnal DPR*, Edisi Vol. 11 No. 1, 2020, Hlm. 99.

³⁷ Wawancara dengan Zainal Arifin Mochtar, Dosen Hukum Tata Negara FH UGM, melalui *Google Meeting*, 16 Januari 2021.

³⁸ *Ibid.*

- 2 Bagaimana penggunaan beleidsregel sesuai dengan prinsip negara hukum dan hak asasi manusia?
- 3 Bagaimana ius constituendum yang ideal untuk pembubaran ormas dan pengujian beleidsregel?

Metode Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam hal ini adalah penelitian doktrinal/yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).³⁹ Data yang digunakan bersumber dari bahan pustaka atau studi kepustakaan.⁴⁰ Studi kepustakaan (*library research*) adalah penelitian yang datanya diambil terutama atau seluruhnya dari kepustakaan.⁴¹ Adapun bahan-bahan yang digunakan untuk menyusun naskah ini terdiri dari bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti buku jurnal, artikel, makalah, hasil seminar, dan lain sebagainya, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum seperti *black's law dictionary*, *duhaime legal dictionary*, dan lain sebagainya. Nantinya analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dalam artian data yang ada akan disajikan bersamaan dengan analisis yang telah dilakukan.⁴² Lebih lanjut penyajian kualitatif dalam penelitian ini berbentuk narasi atau deskripsi terhadap permasalahan yang ada dan solusi yang ditawarkan.

Pembubaran FPI dalam Kerangka *Due Process of Law*

Pembubaran FPI merupakan ekses terbaru pasca berlakunya mekanisme baru dalam UU Ormas. Sebelumnya Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) mengalami hal serupa dimana dicabut status badan hukumnya melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-30.AH.01.08 dengan rasio akan mendirikan negara transnasional

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2014, Hlm. 142-176.

⁴⁰ Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, Hlm. 53.

⁴¹ Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial: Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 200, Hlm 65.

⁴² Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1987, Hlm. 69.

islam yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.⁴³ Rasio yang dipakai oleh pemerintah kesemuanya berdasarkan asas *contrarius actus*. Asas *contrarius actus* pada prinsipnya menghendaki pejabat pemerintah yang mengeluarkan suatu keputusan dapat menarik kembali atau mencabut keputusan yang dibuatnya.⁴⁴ Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 80A UU Ormas yang menyatakan pencabutan badan hukum Ormas sekaligus dinyatakan bubar. Begitupula dalam hal ormas tidak berbadan hukum pemerintah juga dapat secara langsung mencabut SKT ormas tersebut.⁴⁵ Hal ini pada dasarnya menjadi permasalahan ketika menempatkan bahwa ormas merupakan salah satu implementasi dari hak asasi manusia. Perlu diilhami bahwa hak asasi manusia merupakan hak yang melekat pada manusia yang merupakan karunia tuhan yang bukan diberikan oleh masyarakat ataupun negara.⁴⁶ Sehingga dalam konteks ini membubarkan ormas hanya berdasarkan asas *contrarius actus* tidaklah relevan jika tidak dibarengi dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis salah satunya adalah adanya peran pengadilan sedari awal.

Konteks pembubaran FPI rasio yang dipakai pemerintah bahkan lebih problematik. FPI terdaftar berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 01-00-00/010/D.III.4/VI/2014 yang berlaku sejak tanggal 20 Juni 2014 sampai 20 Juni 2019. Kemudian pemerintah menyatakan sejak 21 Juni 2019 FPI telah bubar secara *de jure*. Jika mengikuti alur berpikir *contrarius actus* yang menghendaki bahwa pejabat pemerintah dapat mencabut suatu keputusan yang pernah dikeluarkan, pada kasus ini sudah tidak ada lagi objek yang dapat dicabut karena SKT tersebut sudah tidak berlaku. Menurut Ni'matul Huda dalam konteks FPI pemerintah sudah kehilangan objek yang dapat dicabut atau bergerak di ruang hampa semata.⁴⁷

Secara yuridis memang terdapat beberapa putusan MK yang memberikan legitimasi konstitusional terkait mekanisme yang meletakkan pengadilan berada di ujung

⁴³ BBC.COM, "HTI Dinyatakan Ormas Terlarang", terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44026822>, Diakses 10 Maret 2021

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, *Argumentasi Hukum*, edisi 4, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009, Hlm. 73.

⁴⁵ Imam Sukadi, "Asas Contrarius Actus Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat dan Berkumpul di Indonesia", *Jurnal Mimbar Keadilan*, Edisi Vol. 12 No. 2, 2020, Hlm. 193.

⁴⁶ Satya Arinanto. dkk, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Cetakan Pertama, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, Hlm.

⁴⁷ Wawancara dengan Ni'matul Huda, *loc.cit*.

setelah adanya tindakan administratif pemerintah untuk membubarkan suatu ormas dalam hal menggunakan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Salah satunya dalam Putusan MK Nomor 94/PUU-XV/2017 pada pertimbangan hukum menyatakan bahwa mekanisme *a quo* tetap menjamin *due process of law* dikarenakan tetap adanya peran pengadilan yang notabene merupakan tindak lanjut dari serangkaian mekanisme administratif yang ada.⁴⁸ Dalam hal ini tetap ada mekanisme untuk melakukan pengaduan apabila terdapat kesewenang-wenangan pejabat pemerintah.⁴⁹ Putusan MK *a quo* tidak menempatkan rasio *due process* secara paripurna yang menurut John Bell haruslah melibatkan fungsi pengawasan lembaga kekuasaan kehakiman sebagai tameng sebelum adanya keputusan pemerintah yang berpotensi merugikan hak asasi manusia.⁵⁰ Dalam hal ini terdapat fungsi pencegahan yang memadai agar potensi pelanggaran hak asasi manusia tidak akan terjadi.

Lebih lanjut perlu dianalisa bahwa dalam doktrin *due process of law* dapat dibagi menjadi *procedural due process of law* dan *substantive due process of law*. Pada konteks ini *procedural due process* berorientasi bahwa tindakan pemerintah yang mungkin melanggar hak asasi manusia harus dibuat dengan mengikuti prosedur yang memadai.⁵¹ Lebih lanjut pada *substantive due process* menghendaki agar keputusan yang diambil pemerintah tersebut haruslah dapat dibenarkan, objektif, dan rasional.⁵² Dua hal tersebut saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Ketika menempatkan pengadilan di akhir akan terjadi *justice delayed* atau penundaan keadilan yang sama saja tidak memberikan keadilan itu sendiri.⁵³ Belum lagi dampak sosial yang mungkin timbul dengan adanya pembubaran terlebih dahulu baru diuji yang akan memberatkan suatu ormas.⁵⁴ Lebih lanjut pentingnya pengadilan tentunya untuk mengobjektivikasi segala alasan yang

⁴⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 94/PUU-XV/2017, Hlm. 45.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ John Bell, (n.d.), *Comparative Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, Hlm. 1277.

⁵¹ Chemirinsky, E, "Substantive Due Process. *Touro Law Review*", Edisi Vol. 15 No. 2, 1999, Hlm. 1501-1502

⁵² *Ibid.*

⁵³ Wawancara dengan Indra Perwira, Dosen Hukum Tata Negara FH UNPAD, melalui *Google Meeting*, 16 Februari 2021.

⁵⁴ *Ibid.*

diajukan pemerintah untuk membubarkan suatu ormas dan disisi lain ormas juga memiliki kesempatan yang sama dalam membela diri secara terbuka. Dengan tidak adanya pengawasan pengadilan didepan besarnya subjektivitas pemerintah dapat digunakan sedemikian rupa untuk mematikan ormas-ormas yang berseberangan dengan pemerintah dengan dalih untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam menertibkan ormas-ormas tersebut.

Tipologi SKB sebagai *Beleidsregel* atau Peraturan Perundang-undangan dalam Problematika Pelarangan Kegiatan FPI

Selain permasalahan pembubaran FPI secara organisasi terdapat permasalahan lain yaitu adanya pelarangan kegiatan dan atribut FPI dengan menggunakan SKB. Pada pembahasan akan ditelaah secara materiil terkait substansi SKB *a quo* dan secara formil mengenai kedudukan hukum SKB yang tidak terjustifikasi untuk membatasi hak asasi manusia. Salah satu materi muatan SKB ini adalah menyatakan FPI sebagai organisasi yang tidak terdaftar dan dinyatakan bubar serta melarang dilakukannya kegiatan, penggunaan simbol, dan atribut FPI di Indonesia. Hal ini secara langsung tidak sesuai dengan putusan MK Nomor 82/PUU-XI/2013 yang salah satu pertimbangan hukumnya menyatakan berdasarkan hak berkumpul dan berserikat, suatu ormas yang tidak mendaftarkan diri pada suatu instansi pemerintahan hanyalah sebatas tidak mendapatkan pelayanan dari pemerintah, tetapi pemerintah tidak dapat menetapkan ormas tersebut sebagai ormas terlarang dan melarang kegiatannya sepanjang tidak mengganggu keamanan, ketertiban umum, atau melakukan pelanggaran hukum.⁵⁵ Oleh sebab itu kendatipun FPI tidak terdaftar lagi, tidak bisa dijadikan alasan untuk menyatakan pembubaran serta pelarangan kegiatan.

Memang terdapat pengecualian dalam pertimbangan hukum diatas terkait keamanan dan ketertiban umum untuk melarang suatu ormas. Terkait hal ini dalam SKB *a quo* dinyatakan bahwa FPI pada kenyataannya terus melakukan berbagai kegiatan yang mengganggu keamanan, ketertiban umum, dan bertentangan dengan hukum. Namun, kontradiksi terjadi karena konsideran huruf e dan f SKB ini mendasarkan pada

⁵⁵ Putusan MK Nomor 82/PUU-XI/2013, Hlm. 125.

pelanggaran-pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota organisasi. Secara teoritik dalam hukum pidana dikenal asas individualisasi yang menurut Barda Nawawi salah satu karakteristiknya adalah pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya bersifat pribadi atau perseorangan yang memperhatikan sifat-sifat dan keadaan si pelaku.⁵⁶ Dalam konteks ini kesalahan anggota tidak dapat ditarik untuk menggeneralisir menjadi kesalahan suatu ormas, kecuali memang dilakukan secara sistematis dan terstruktur. Pada prinsipnya kejahatan secara sistematis dan terstruktur menekankan bahwa suatu kejahatan memang didasarkan pada suatu kebijakan yang telah disusun oleh suatu entitas, termasuk organisasi, untuk dilakukan oleh anggota-anggotanya atau dalam hal ini bukan dilakukan secara spontan.⁵⁷ Pemerintah tidak dapat membuktikan bahwa kejahatan ini dilakukan secara sistematis dan terstruktur, justru disinilah pentingnya lembaga peradilan sedari awal kembali menemukan justifikasinya dimana para pihak dapat saling membuktikan apakah kejahatan tersebut memang atas perintah organisasi atau bukan.

Permasalahan selanjutnya terkait formil SKB itu sendiri. Terdapat dua pandangan untuk mendudukan SKB yaitu sebagai peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijakan. *Pertama*, SKB sebagai peraturan perundang-undangan. Menurut Yuliandri hal ini didasarkan pada pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh beberapa menteri maupun Lembaga setingkat Menteri dalam menjalankan tugas dan fungsinya.⁵⁸ Kondisi demikian memberikan satu permasalahan terkait pembatasan hak asasi itu sendiri. Berdasarkan ketentuan pasal 28 J UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pembatasan terhadap hak asasi manusia haruslah dengan undang-undang. Sehingga dalam tipologi pertama yaitu SKB sebagai peraturan perundang-undangan secara formil tidak mendapatkan legitimasi konstitusional untuk dibentuk.

Kedua, beberapa pandangan menyatakan bahwa SKB merupakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Menurut Philipus M. Hadjon bahwa peraturan kebijakan

⁵⁶ Arief, B. N., "Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana", Citra Aditya Bakti, 1996, Hlm. 31.

⁵⁷ Robertson, G., "Kejahatan Terhadap Kemanusiaan", Komnas HAM, 2000, Hlm. 73.

⁵⁸ Yuliandri, Kedudukan SKB Menteri dalam Peraturan Perundang-undangan, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c401dcce8628/kedudukan-skb-menteri-dalam-peraturan-perundang-undangan>, Diakses 10 Maret 2021.

dibentuk oleh pejabat pemerintah berdasarkan diskresi yaitu kewenangan yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil suatu Tindakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang penting dan mendesak tetapi belum ada pengaturan yang jelas.⁵⁹ Secara komparatif di Belanda berdasarkan Pasal 1 angka 3 *Algemene Wet Bestuurecht (AWB)* bahwa peraturan kebijakan adalah keputusan tertulis yang substansinya bersifat umum tetapi tidak mengikat secara umum dan dikeluarkan oleh badan administrasi dalam rangka menjalankan kewenangannya dengan tujuan menetapkan fakta tertentu atau untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut menurut Bagir Manan suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh Lembaga peradilan karena termasuk dunia fakta.⁶⁰ Dalam hal ini SKB tidak memenuhi kriteria keputusan tersebut. Lebih lanjut dikarenakan bukan sebagai peraturan perundang-undangan, MA juga tidak dapat melakukan pengujian terhadap suatu SKB. Namun, dalam praktik beberapa kali MA bertindak progresif untuk menguji suatu peraturan kebijakan, contohnya melalui Putusan MA No. 23P/HUM/2009 yang membatalkan SE Dirjen Minerba dan Panas Bumi No. 03.E/31/DJB/2009 maupun dalam Putusan MA No. 3P/HUM/2010. Pada putusan di atas MA melihat bahwa secara substansi kedua peraturan kebijakan tersebut bersifat peraturan.⁶¹ Akan tetapi mewujudkan prinsip negara hukum perlu memastikan bahwa setiap perbuatan pemerintah dapat diuji, termasuk *beleidsregel*. Menurut Riawan Tjandra sebagai opsi jalan tengah pengujian *beleidsregel* dapat menggunakan mekanisme *marginale toetsingrecht* atau pengujian dengan batas tertentu ke PTUN.⁶² Dalam hal ini PTUN hanya menguji terkait dampak yang ditimbulkan apakah merugikan pihak-pihak yang terkena relevansi hukum dari pemberlakuan *beleidsregel* serta terkait proses yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan AUPB sebagai dasar pengujiannya.⁶³ Beberapa alasan diantaranya menurut Hadjon suatu keputusan Tata

⁵⁹ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, Hlm. 169.

⁶⁰ Manan, B. & Magnar, K., *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung, 1997, Hlm. 136.

⁶¹ Victor Imanuel W. Nalle, *Konsep Uji Materiil : Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 120-122.

⁶² Wawancara dengan Riawan Tjandra, Dosen Hukum Administrasi Negara FH UAJY, melalui *whatsapp call*, pada 22 Januari 2021.

⁶³ *Ibid.*

Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan kewenangan bebas di uji dengan AUPB.⁶⁴ Selain itu pula sejalan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa pengadilan dilarang untuk menolak suatu perkara dengan dalih hukumnya tidak ada atau kurang jelas. Berdasarkan hal tersebut diharapkan penggunaan *beleidsregel* yang massif tetap mempunyai mekanisme kontrol tanpa perlu membelenggu pihak eksekutif.

Urgensi Pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam Pembubaran Organisasi Masyarakat dengan Mekanisme *Speedy Trial*

Seperti diuraikan di atas bahwa peran pengadilan sebelum adanya keputusan pembubaran ormas adalah hal yang substansial untuk menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. Pada bagian ini akan dibahas mengenai mekanisme ideal kedepannya dalam pembubaran ormas atau *ius constituendum*. Pembentukan ormas merupakan salah satu hak konstitusional yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Sehingga upaya-upaya yang dilakukan juga harus menjamin terlindunginya hak tersebut secara optimal. Salah satu amandemen UUD NRI Tahun 1945 melahirkan Lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2001. Alasan utama pengadopsian peradilan konstitusi di Indonesia adalah agar konstitusi yang salah satu materi muatannya terkait hak konstitusional dapat dijalankan dan ditaati dalam praktik.⁶⁵ Hal ini terejawantah dalam beberapa fungsi MK seperti diantaranya sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizens constitutional rights*), pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), dan pelindung HAM (*the protector of human rights*).⁶⁶ Dengan kata lain fungsi MK tersebut merupakan adanya pengakuan terhadap HAM di konstitusi dan negara wajib untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak asasi tersebut.

Salah satu kewenangan MK berdasarkan pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk memutus

⁶⁴ Philipus Hadjon, *Pengantar Hukum.. op.cit.*, hlm. 124

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, & Syahrizal, A., *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hlm. 10.

⁶⁶ Janaedjri M. Gaffar, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 10 No. 1, 2013, Hlm. 15.

pembubaran partai politik. Partai politik merupakan salah satu implementasi dari kebebasan berserikat yang dijamin oleh konstitusi. Partai Politik berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Pertama UU Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Miriam Budiharjo tujuan adanya partai politik untuk merebut kekuasaan dan kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.⁶⁷ Berdasarkan putusan MK Nomor 67/PUU-XVI/2018 disebutkan bahwa keberadaan partai politik sangat penting dalam suatu negara demokrasi termasuk Indonesia.

Terdapat beberapa persamaan antara partai politik dengan ormas. Ormas Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Ormas adalah organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kesamaan keduanya merupakan suatu organisasi yang dibentuk untuk tujuan tertentu dan erat kaitannya dengan hak akan kebebasan berserikat. Oleh sebab itu, jika disarikan maka terdapat satu urgensi tersendiri bahwa kelak untuk membubarkan suatu ormas idealnya jalur Mahkamah Konstitusi untuk mengoptimalkan perannya sebagai pelindung hak konstitusional. Dalam konteks ini serupa dengan pembubaran partai politik sesuai Pasal 68 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Pemerintah akan bertindak sebagai pemohon dengan menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, atau kegiatan ormas yang bertentangan dengan

⁶⁷ Budiarjo, M., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1985, Hlm. 160-161.

Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian akan terdapat kesempatan yang sama dalam membela hak masing-masing di peradilan konstitusi.

Mekanisme lanjutan agar menyokong hukum acara pembubaran ormas di MK dapat dilakukan dengan peradilan cepat (*speedy trial*). Menurut Ahmad Fadil Sumadi Pembubaran partai politik ini termasuk perkara peradilan cepat (*speedy trial*). Oleh karena itu MK wajib memeriksa dan memutus dalam jangka waktu paling lambat 60 hari.⁶⁸ Hal ini juga dapat diterapkan ketika kelak digunakan untuk membubarkan ormas karena akan memberikan kepastian hukum bagi ormas yang bersangkutan yang juga mengakomodir adanya peran peradilan untuk menjamin *due process of law*. Sampai belum dijatuhkannya putusan, pemerintah dapat memberikan sanksi administratif berupa penghentian sementara kegiatan ormas untuk mencegah apabila terdapat dampak-dampak yang dirasa merugikan masyarakat.

Penutup

Keberadaan ormas merupakan salah satu bentuk kebebasan berserikat yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) untuk membubarkan secara sepihak FPI tanpa didahului proses peradilan yang independen dan imparial merupakan suatu bentuk pelanggaran terhadap *due process of law*. Selain itu, adanya pelarangan kegiatan dan atribut FPI dengan SKB yang secara tipologi ada yang menggolongkan sebagai peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) memiliki permasalahan baik secara substansi maupun formil dalam hukum Indonesia. Kedepannya, terdapat urgensi untuk mengembalikan peran peradilan didepan dalam membubarkan suatu ormas *in casu* Mahkamah Konstitusi agar fungsinya sebagai *the protector of constitutional rights* dapat lebih optimal. Dalam implementasi nantinya menggunakan peradilan cepat untuk memberikan kepastian hukum bagi ormas, pemerintah, dan masyarakat yang juga dapat diikuti dengan Tindakan administratif larangan kegiatan sementara bagi ormas. Selain itu perlu diberikan kewenangan bagi PTUN untuk dapat menguji peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dengan dasar AUPB.

⁶⁸ Sumardi, A. F., "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik", *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 8 No.6, 2011, Hlm. 871.

Berdasarkan hal tersebut terdapat beberapa rekomendasi yang diberikan Penulis, *pertama*, perlu adanya perubahan paradigma kedepannya dengan melibatkan MK dalam pembubaran ormas sebagaimana pembubaran partai politik dengan melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang diikuti penyesuaian terhadap hukum acara MK. *Kedua*, memperjelas status hukum dan kedudukan peraturan kebijaksanaan dalam hukum positif Indonesia mengingat saat ini produk *a quo* sangat masif digunakan *Ketiga*, pemerintah harus menguatkan fungsi pembinaan dan langkah preventif lainnya untuk memastikan suatu ormas tetap sesuai dalam koridor Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.



Daftar Pustaka

Buku

- Arief, B. N, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Budiarjo, M., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1985.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Jimly Asshiddiqie, & Syahrizal, A., *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*. Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- John Bell. (n.d.), *Comparative Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Manan, B. & Magnar, K., *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung, 1997.
- Philipus M. Hadjon, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009.
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015.
- Robertson, G., *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan*, Komnas HAM, 2000.
- Satya Arinanto, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, Yogyakarta, 2008.
- Victor Imanuel W. Nalle., *Konsep Uji Materiil : Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013.
- Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Jurnal

- Chemirinsky, E., “*Substantive Due Process. Touro Law Review*”, Vol.15 No. 2, 1999.
- Imam Sukadi. “Asas Contrarius Actus Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat dan Berkumpul di Indonesia”, *Jurnal Mimbar Keadilan*, Vol. 12 No. 2, 2020.
- Janaedjri M. Gaffar, “Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.10 No.1, 2013.

Marfuatul Latifah, “Perlindungan HAM dalam mekanisme Pembubaran Ormas Berbadan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2017”, Vol.11 No.1, 2020.

Sumardi, A. F., “Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 No. 6, 2011.

Victor Imanuel W. Nalle, “Asas Contrarius Actus pada Perpu Ormas : Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal PJIH*, Vo. 4 No.2, 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 82/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap UUD NRI 1945, 23 Desember 2014.

Putusan MK Nomor 94/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945, 13 Desember 2018.

Putusan MK Nomor 67/PUU-XVI/2018

Putusan MA No. 23P/HUM/2009 tentang Hak Uji Materiil berupa Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor: 03.E/31/DJB/2009, 9 Desember 2009.

Biodata Penulis

Tariq Hidayat Pangestu, mahasiswa Program Studi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Aktif mengikuti berbagai kompetisi debat dan *legal drafting*. Mendapatkan penghargaan sebagai *Outstanding Student* Fakultas Hukum UGM 2019-2020 dan *Academic Excellence Award* FH UGM 2020. Penulis merupakan Co-Founder dan Content Creator dari sumberhukum.id. Serta aktif berorganisasi di Dema Justicia FH UGM, Speech and Law Debate Society FH UGM dan Constitutional Law Society FH UGM. Dapat dihubungi pada email tariqhidayat99@mail.ugm.ac.id dan telp: 088226322523.

Syntia Sunaryo, mahasiswa Program Studi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Aktif mengikuti berbagai kompetisi debat hukum. Meraih Juara 1 Debat Konstitusi Pekan Konstititusi X 2017 yang diselenggarakan oleh PUSaKO FH Universitas Andalas bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI dan MPR RI. Mendapatkan penghargaan sebagai *Outstanding Student* Fakultas Hukum UGM 2019-2020. Serta aktif berorganisasi di Speech and Law Debate Society FH UGM, Business Law Community FH UGM dan Satria Paramartha FH UGM. Dapat dihubungi pada email syntiasnry@gmail.com dan telp: 082283200778.

Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pilkada

Elfian Fauzy, Rahmadina Bella Mahmuda, dan Taufiqurrahman

Mahasiswa dan Peneliti Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia

elfianfauzy@gmail.com, rahmadinabella@gmail.com, Taufiqurrahmann15@gmail.com

Abstract

The purpose of this research is to find out first, the urgency of the establishment of the local election judiciary in Indonesia through philosophical, sociological, and juridical studies. Second, to find out an alternative model for the formation of regional election courts in Indonesia in the context of realizing legal certainty and protection. The method of this research is normative juridical research with a conceptual and statutory approach. The results showed that first, the basis for the formation of the pilkada judiciary is seen from a philosophical, sociological, and juridical perspective. Second, the model of pilkada justice is a special judicial institution to handle election disputes.

Keywords: *democracy, Regional Head, Justice, Electoral Vote.*

Abstrak

Tujuan penelitian ini yakni untuk mengetahui pertama, urgensi dari pembentukan peradilan pilkada di Indonesia melalui kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis. Kedua, untuk mengetahui alternatif model pembentukan peradilan pilkada di Indonesia dalam rangka mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum. Metode penelitian ini yaitu penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pertama, dasar pembentukan peradilan pilkada yaitu dilihat dari sisi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Kedua, model peradilan pilkada adalah sebuah lembaga peradilan khusus menangani sengketa pilkada.

Kata kunci: demokrasi, kepala daerah, keadilan, pilkada serentak nasional.

Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) dimaksudkan untuk menghadirkan kepala daerah yang berkualitas, sebagai manifestasi dari dianutnya sistem demokrasi

konstitusional.⁶⁹ Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945⁷⁰, “Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”⁷¹ Pilkada merupakan cara konstitusional untuk pengisian kepala pemerintahan daerah baik itu tingkat provinsi, kabupaten, dan kota untuk dipimpin oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota. Perwujudnya dibuktikan dengan keterlibatan rakyat secara langsung dalam Pilkada.

Proses Pilkada haruslah tersedia perangkat aturan yang menjadi payung hukum baik itu pelaksanaan, mekanisme, dan tata cara proses penyelesaian sengketa. Jika disederhanakan terdapat lima lembaga yang berwenang menyelesaikan persoalan hukum Pilkada. Yakni Mahkamah Konstitusi (MK) yang memutus perselisihan hasil pemilu; Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang memutus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) yang memutus sengketa proses pemilu; Sentra Penegak Hukum (Sentra Gakumdu) dan Pengadilan Negeri (PN) yang menangani pidana pemilu; serta Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota yang memutus pelanggaran administrasi pemilu.⁷² Kendati demikian, sampai saat ini proses mengenai penyelesaian sengketa Pilkada masih menyisahkan berbagai persoalan. Untuk itu, terdapat beberapa urgensi dibentuknya peradilan Pilkada diantaranya:

Pertama, sengketa Pilkada sampai saat ini masih terbilang banyak. Hal ini dibuktikan dengan data Mahkamah Konstitusi (MK) di mana setiap penyelenggaraan

⁶⁹ Demokrasi Konstitusional adalah sistem demokrasi yang berlandaskan konstitusi. Sistem demokrasi di Indonesia khususnya dalam memilih pemimpin

⁷⁰ Lihat UUD NRI 1945

⁷¹ Adapun makna demokratis dalam Pasal ini bersifat Luwes, sehingga dapat diartikan sebagai pemilihan langsung. Jimly Asshiddie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002, Hlm. 22. Di samping itu, Konsep demokrasi yang menjalankan prinsip kedaulatan rakyat, tidak bisa dilepas dalam bernegara. Di mana pemerintah dijalankan dari, oleh, dan untuk rakyat. Negara demokrasi selalu menuntut mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat pada satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan. Lord Acton menyatakan “*power tends to corrupt but absolut power corrupts absolutely*” (kekuasaan itu cenderung pada kesewenang-wenangan dan kekuasaan absolut/terpusat sewenang-wenang secara absolut)Lihat juga dalam Undang-Undang Dasar 1945. Despan Hersyansyah, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, diajukan sebagai tesis program pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, pada 18 Januari 2016, Hlm. 1

⁷² Rini Kutasih, *Peradilan Khusus Pemilu Mendesak Dibentuk*, <https://www.kompas.id/baca/pemilu/2020/08/03/peradilan-khusus-pemilu-mendesak-dibentuk> diakses pada 27 Maret 2021.

Pilkada tidak sedikit berakhir dengan sengketa. Bahkan pada pilkada 2020 Sebanyak 132 permohonan perselisihan yang disidangkan dari 115 Pilkada. Terdiri dari 13 Pilkada kota, 96 pilkada kabupaten, dan 6 pilkada provinsi. Artinya, dari 270 pilkada yang digelar pada 2020, terdapat 155 pilkada yang tidak diberakhir di MK.⁷³ Bahkan jika dilihat dari tahun 2008-2020 menunjukkan bahwa perhelatan pilkada sering kali berakhir dipengadilan. Berikut tabel rekapitulasi PPHU:

Tahun	Sengketa Putusan	Putusan	Dikabulkan	Ditolak	Tidak memenuhi syarat/ditarik kembali/gugur
2008	27	18	3	12	3
2009	12	12	1	10	1
2010	230	224	26	45	4
2011	138	131	13	57	29/2
2012	112	104	11	87	27/8+1
2013	200	196	14	132	42/6+2
2014	13	9	0	9	4
2016	152	152	3	5	138/6
2017	60	60	3	7	50
2018	72	72	3	6	61/1+2
2020	132	-	17	-	-

Kedua, ketidakterpaduan penyelesaian masalah hukum pilkada berpotensi mengakibatkan distingsi putusan. Misalnya, dalam kasus Pilkada Bandar Lampung, di mana pasangan calon Muhammad Yusuf Kohar dan Tulus Purnom Wibowo mengajukan gugatan sengketa hasil pemilihan ke MK. Namun, gugatan tersebut di tarik kembali dikarenakan lawannya yakni Eva Dwiana-Deddy Amarullah terbukti melakukan

⁷³ Yohan Wahyu, Kerentanan Perselisihan Hasil Pilkada <https://www.kompas.id/baca/riset/2021/02/02/kerentanan-perselisihan-hasil-pilkada/> diakses pada 27 Maret 2021.

pelanggaran administrasi secara struktur, sistematis, dan masif. Di mana KPU lampung membatalkan keputusan terkait dengan penetapan Eva Dwiana-Deddy Amarullah sebagai pasangan dalam pilkada. Tetapi, keputusan KPU diajukan ke MA, dan oleh MA putusan KPU dibatalkan. Yang artinya, Eva Dwiana-Deddy Amarullah tidak terbukti secara hukum melakukan kesalahan. Oleh karena itu Eva Dwiana-Deddy Amarullah tetap sah dinyatakan sebagai pemenang pemilihan Wali Kota Bandar Lampung.⁷⁴

Dari kasus di atas, dapat dibayangkan jika MA menolak gugatan Eva-Deddy dan di saat yang bersamaan MK menilai bahwa putusan Bawaslu yang mendiskualifikasi Eva-Deddy keliru. Yang mana pada akhirnya akan terjadi dua putusan, yakni putusan MK yang menyatakan Eva-Deddy tidak bersalah dan putusan MA yang menyatakan Eva-Deddy terbukti bersalah. Sehingga berpotensi terjadinya distingsi putusan

Distingsi putusan pernah terjadi pada kasus Pilkada Bupati dan Wakil Bupati kabupaten Sumba Barat Dayat (SBD), Nusa Tenggara Timur, di mana berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara, KPU menetapkan pasangan Markus Dairo Talu dan Dara Tanggu Kaha sebagai Bupati dan Wakil Bupati untuk periode 2013-2018. Kemudian, lawannya pasangan dari Kornelius Kodi Mete dan Daud Lende Umbu Mot menggugat ke Mahkamah Konstitusi, dan dalam amar putusannya MK menolak permohonan untuk seluruhnya. Namun, ketika kasus ini dibawa ke ranah pidana barulah terbukti pasangan Markus Dairo Talu dan Dara Tanggu Kaha melakukan kecurangan yang merupakan pengelembungan surat suara sekitar 13.000 lebih.⁷⁵

Ketiga, penyelesaian masalah hukum pilkada di MK mengakibatkan terhambatnya penyelesaian pengujian undang-undang. Iwan Satriawan mengemukakan penanganan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah oleh MK sejak dialihkan dari Mahkamah Agung (MA) menimbulkan tekanan beban kerja yang cukup besar terhadap sembilan hakim konstitusi, berkonsekuensi terjadinya penurunan kinerja MK salah satunya dalam pengujian undang-undang. Penurunan kinerja yang justru terjadi di tahun-

⁷⁴ Vina Oktavia, MA Kabulkan gugatan peraih suara terbanyak pilkada bandar lampung, <https://www.kompas.id/baca/pemilu/2021/01/27/ma-kabulkan-gugatan-peraih-suara-terbanyak-pilkada-bandar-lampung> diakses pada 27 Maret 2021.

⁷⁵ Ramadhan, [Membedah kontroversi hasil pilkada Sumba Barat Daya - ANTARA News](#) diakses pada 27 Maret 2021.

tahun pelaksanaan pemilu dan pemilihan umum kepala daerah. Sebab, pada saat yang bersamaan, MK harus menangani perkara pemilu dan pemilihan umum kepala daerah yang jumlahnya begitu besar melebihi perkara pengujian undang-undang.⁷⁶ Sehingga perkara pengujian UU harus ditunda.

Konsekuensinya, akan memperlambat pengujian peraturan di bawah undang-undang seperti peraturan pemerintah yang diuji di Mahkamah Agung. Koordinator Konstitusi dan Ketatanegaraan Konstitusi dan Demokrasi, Viola, mengungkapkan, setidaknya 34 perkara pengujian undang-undang krusial yang saat ini ditangani MK. Diantaranya 34 tersebut, MK telah memutuskan melalui pembacaan ketetapan karena alasan kehilangan obyek perkara. Namun, tidak sedikit UU yang harus segera diputus oleh MK. Misalnya, UU Cipta Kerja, UU Mineral dan Batu bara, UU MK, dan UU Penetapan Perppu Stabilitas Keuangan Negara dan Penangana Pandemi Covid19. Di mana UU tersebut mendapat penolakan yang cukup besar dari publik.⁷⁷

Berdasarkan permasalahan di atas, maka sangat penting adanya upaya untuk memformulasikan peradilan pilkada secara terpadu. Oleh karena itu penulis menggagas dan melakukan penelitian hukum yang berjudul “Urgensi Pembentukan Peradilan Pilkada.”

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa Urgensi Pembentukan Peradilan Pilkada?
2. Bagaimana Konsep Peradilan Pilkada kedepan?

Metode Penelitian

⁷⁶ Novy Dewi Cahyati, Rekonstruksi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah, Diajukan sebagai Disertasi program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Pada 14 Januari 2017

⁷⁷ Dian Dewi Purnamasari, MK Fokus tangani sengketa pilkada pengujian UU Ditangguhkan, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/12/26/mk-fokus-tangani-sengketa-pilkada-pengujian-uu-ditangguhkan/>, diakses pada 27 Maret 2021

Metode penelitian dalam penelitian ini yakni jenis penelitian normatif.⁷⁸ Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber Data dan Jenis Bahan Hukum yakni Bahan Hukum Primer;⁷⁹ peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder: pendapat hukum para ahli, karya ilmiah dari kalangan hukum, jurnal yang relevan dengan permasalahan yang diangkat.

Hasil dan Pembahasan

Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pilkada.

Urgensi pembentukan peradilan pilkada, pertama secara filosofis, Indonesia telah mempertegas kedudukannya sebagai negara yang berlandaskan demokrasi-konstitusional sebagaimana termaktub dalam konstitusi bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dalam paradigma tersebut, pelaksanaan kedaulatan rakyat kemudian dibingkai dalam kerangka konsitusi sekaligus juga menjadi pemandu bagaimana sistem dari negara demokrasi dapat dijalankan dengan baik. Dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia, maka penyelenggaraan Pemerintahan harus didasarkan pada konstitusi dan demokrasi.

Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat pancasila yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sehingga dalam setiap upaya penyelenggaran pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat, berjalannya prinsip permusyawaratan, dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan. Salah satu implementasi dari negara demokrasi yaitu dengan adanya praktik otonomi daerah.

Sejatinya, ide untuk menghadirkan sistem Peradilan Khusus Pilkada yang terintegrasi tidak terlepas dari pandangan Gustav Radbruch mengenai keadilan dalam

⁷⁸ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 43.

⁷⁹ Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, AlfaBeta, Bandung, 2015, hlm. 67.

negara hukum. Gustav Radbruch mengatakan bahwa hukum pada dasarnya merupakan gagasan kultural yang tidak bisa formal-rasional, tetapi harus diarahkan pada suatu telos, yaitu keadilan. Untuk mencapai keadilan maka hukum harus digunakan secara pasti dan bermanfaat.⁸⁰ Hal ini kemudian bersinergi dengan pendapat Mariam Budiardjo yang menyatakan bahwa negara memiliki empat fungsi mutlak yang salah satunya untuk menegakkan keadilan melalui badan peradilan.⁸¹ Sehingga secara filosofis pembentukan peradilan khusus pilkada sebagai upaya untuk menegakkan keadilan pemilu.

kedua, dari aspek yuridis, berkaitan dengan penyelesaian sengketa pilkada diatur dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 *Jo* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang. Jika berfokus pada penyelesaian sengketa Pilkada yang diatur dalam UU tersebut sangat sporadis. Di mana terdapat 5 lembaga yang memiliki kewangan untuk memutus permasalahan hukum pilkada. Artinya, secara yuridis bahwa pembentukan peradilan khusus pilkada merupakan hal yang harus segera direalisasikan. Bahkan jika mengacu pada putusan MK No.97/PUU-XI/2013⁸², yang pada intinya, mengamanatkan kepada pembentuk UU untuk segera membentuk peradilan khusus pilkada.⁸³ Meskipun, MK melalui putusan No 55/PUU-XVII/2019⁸⁴ seakan-akan memisahkan antara rezim pemilu dan pilkada,⁸⁵ bukan berarti pembentukan peradilan pilkada tidak lagi diperlukan.⁸⁶ Sebab jika dibaca kembali putusan MK tersebut tidak mengatur *standing position* pilkada. Artinya, *standing position*

⁸⁰ Muhammad Arifin, Teori dan Filsafat Hukum. Idealisme Filsafat dan Problema Keadilan (Susunan II), cet. Kedua, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 42-43.

⁸¹ Sebelumnya, Charles e. Merriam menegaskan bahwa menyelenggarakan keadilan memang merupakan salah satu fungsi negara, diantaranya: (1) kesamaan ekstern; (2) ketertiban intern; (3) keadilan; (4) kesejahteraan umum; dan (5) kebebasan. Mariam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, ed. Revisi, PT. Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 55-56 .

⁸² Lihat Putusan MK No.97/PUU-XI/2013.

⁸³ Dasar putusan MK tersebut tidak terlepas dari adanya pandangan bahwa rezim pilkada dan pemilu keduanya merupakan hal yang berbeda.

⁸⁴ Lihat 55/PUU-XVII/2019.

⁸⁵ Ratna Rosanti, “ Masa Depan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019”, JISPO, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Vol 10, No 1, 2020, hlm, 1.

⁸⁶ Kadek, Mahfud MK Ungkap Sulitnya Wujudkan Peradilan Khusus Pilkada, <https://news.detik.com/berita/d-5161080/mahfud-md-ungkap-sulitnya-wujudkan-peradilan-khusus-pilkada>, diakses pada 27 Maret 2021.

Pilkada tetap mengacu pada putusan MK sebelumnya yakni No 97 Tahun 2013.⁸⁷ Di mana pilkada tetap tidak termasuk rezim pemilu yang artinya penyelesaian sengketa pilkada melalui pembentukan peradilan khusus merupakan hal yang harus dipenuhi.

Ketiga, dari aspek sosilogis. Di mana banyaknya lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan permasalahan hukum pilkada berdampak pada sulitnya tercapai keadilan Pemilu bagi masyarakat. Sebab putusan pengadilan kerap kali baru keluar ketika tahap telah selesai. Di samping itu, tumpang-tindih putusan pengadilan juga tidak jarang terjadi karena banyaknya pengadilan yang berwenang memberikan putusan.⁸⁸

Tidak hanya itu, pelimpahan penyelesaian sengketa hasil Pilkada di MK berdampak pada menurunnya kinerja MK dalam pengujian peraturan perundang-undang. Sehingga ditahun-tahun Pemilu dan Pilkada terlihat peningkatan perkara yang harus ditangani oleh MK. Peningkatan jumlah perkara justru diiringi dengan meningkatnya tunggakan perkara pengujian undang-undang yang harus diselesaikan MK. Misalnya, 39 perkara (2009), 59 perkara (2010), 51 perkara (2011), 72 perkara (2012), 71 perkara (2013), 80 perkara (2014), 63 perkara pengujian (2015). Penurunan kinerja penyelesaian pengujian undang-undang oleh MK tidak dapat dihindari karena banyaknya perkara perselisihan hasil pemilu dan pilkada.

Di samping itu, penerapan pengadilan khusus pemilu telah dilakukan di berbagai negara. Artinya, dapat dipahami bahwa kelembagaan adjudikasi khusus untuk Pemilu bukanlah sebuah hal yang baru dan tabu untuk dibentuk atau diadakan. Demokrasi yang hampir terjadi di seluruh dunia telah mendorong terciptanya lembaga yang menangani sengketa pemilu sesuai dengan tradisi, kultural, politik di suatu negara. Di beberapa negara Amerika Latin berikut menunjukkan bahwa pembentukan peradilan khusus pemilu telah menghasilkan kombinasi yang baik antara tugas administrasi pemilu dan penanganan sengketa pemilu.⁸⁹

⁸⁷ Nurush Shobahah, Much. Anam Rifai, "Desain Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/Puu-Xvii/2019" Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan Vol 1 No 1, 2021, hlm 37.

⁸⁸ Rini Kutasih, *Op.Cit.*

⁸⁹ Bisariyadi, dkk, Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm. 550.

Brazil yang merupakan negara dengan sistem penanganan sengketa pemilu paling efektif di dunia mengatur secara tegas, baik dalam Konstitusi dan UU Pemilunya terkait dengan *Superior Electoral Court* (SEC). Keanggotaan *Superior Electoral Court* (SEC), terdiri dari 7 (tujuh) hakim yang diangkat melalui pemilihan secara rahasia dan penunjukan oleh Presiden.⁹⁰ Di Meksiko terdapat pengadilan pemilu yang dibentuk pada Pengadilan Federal (*Electoral Court of the Federal Judiciary, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion, -TEPJF-*). TEPJF mempunyai tanggung jawab untuk menegakkan UU Pemilu bersama dengan badan penyelenggara pemilu federal atau *Federal Electoral Institute* (IFE). Dalam hal ini, IFE diberi kewenangan untuk menegakkan peraturan pemilu yang bersifat administrasi sedangkan TEPJF diberi mandat yuridis untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan mengesahkan keabsahan hasil pemilu. Kewenangan TEPJF diatur pada Pasal 41, bagian IV Pasal 60 paragraf 2 dan 3 serta Pasal 99 paragraf 4 Konstitusi Meksiko.⁹¹

Sejak Tahun 1924, Uruguay telah memiliki pengadilan khusus untuk menangani sengketa Pemilu yakni *Electoral Court* untuk Pemilu tingkat nasional dan *Electoral Boards* (*Juntas Electorales*) di tingkat Daerah.⁹² Uruguay memiliki karakteristik Pemilu yang sama dengan Indonesia yakni menganut sistem multipartai. Mekanisme Pemilu di Uruguay bertingkat sesuai wilayah, yakni Pemilu ditingkat negara dan Pemilu di tingkat Departamental, mirip dengan Indonesia yang memiliki mekanisme Pemilu di tingkat nasional dan Pemilu di tingkat Daerah.

Berpijak pada dinamika tersebut maka sangat diperlukan sebuah piranti hukum yang dapat mendukung pelaksanaan Pilkada serentak tersebut. Salah satunya yang dibutuhkan adalah keberadaan lembaga adjudikasi yang dapat dan mampu menyelesaikan persengketaan dan perselisihan hasil Pilkada. Melalui pembenahan dengan merekonstruksi atau mendesain ulang sistem Peradilan Khusus pemilihan kepala daerah

⁹⁰ Ibid., hlm. 550-551, yang dikutip dalam Law of The Azerbaijan Republic “*on Constitutional Court*”, Article, 54.

⁹¹ 30 Essential Questions, <https://www.ine.mx/portal/site/ifev2/Internacional%20English/#2> lihat juga Federal Code of Electoral Institutions and Procedures, Art. 104-105 dan Undang-undang Organik Peradilan Federal (*The Organic Law of the Federal Judicial Branch*), Art. 186. 47 Berdasarkan Indeks Demokrasi Global yang dikeluarkan Economist Intelligence Unit tahun 2010, indeks demokrasi Thailand berada di posisi 57 dari 167 negara

⁹² *Op.cit.*, hlm. 167.

dengan mengadopsi Peradilan Pemilihan yang akan memeriksa dan mengadili perselisihan hasil, pidana, administrasi pemilihan kepala daerah yang menyesuaikan dengan nilai-nilai atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam Pancasila sebagai *filosofische grondslag* dan UUD 1945 sebagai *staats fundamental norm*. Keberadaan Pengadilan Khusus Pilkada dimaksudkan untuk memastikan proses Pilkada berlangsung sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan Pilkada. Sebagai Kegiatan politik yang diatur dalam konstitusi dan berlangsung secara regular serta menjadi penentu dalam proses pergantian kepemimpinan bangsa maka Pilkada harus mampu berlangsung secara fair, jujur dan berkeadilan.⁹³

Konsep Peradilan Khusus Pilkada

Salah satu tujuan besar negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah bahwa penyelenggaraan suatu Pemerintahan harus didasarkan pada konstitusi dan demokrasi. Pada hakikatnya, prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila kelima pancasila yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Sebagai upaya percepatan perwujudan tersebut, maka salah satunya dapat dilakukan melalui pembentukan Peradilan Pilkada. Salah satu aspek pemerintahan yang sangat fundamental dapat dibentuk melalui instrumen peraturan perundang-undangan karena pada dasarnya Indonesia sebagai negara hukum maka peraturan perundang-undangan menjadi hal yang fundamental dalam setiap kegiatan penyelenggaraan negara, penetapan kebijakan, dan pelaksanaan kebijakan.

Penetapan kebijakan oleh pemerintah pada dasarnya juga harus sejalan dengan pelaksanaannya. Peran Peradilan Pilkada dalam menangani, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi, pidana, dan hasil dalam Pilkada tidak hanya “dapat” tetapi “wajib” dilakukan untuk menegakkan keadilan. Dalam hal ini, dibutuhkan peran pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baru sebagai suatu pembaharuan

⁹³ Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pilkada*, Cet. Pertama. Rangkang Education. Yogyakarta, 2014, hlm. 237

dari penyelenggaraan Pilkada. Pada karya tulis ini, penulis memiliki gagasan terkait dengan sasaran dari Peradilan Pilkada, yaitu:

1. Pembentukan Peradilan Pilkada tersebut sangat penting guna menjamin demokrasi sebagaimana amanat konstitusi yang dirasa masih belum tepat untuk ditangani oleh lembaga peradilan yang ada saat ini;
2. Mencapai keadilan dalam Pilkada yang mencakup dan mengandung pencegahan terhadap sengketa Pilkada (*prevention of electoral disputes*) dan penyelesaian terhadap sengketa Pilkada (*resolution of electoral disputes*);
3. Mendesain ulang mekanisme penyelesaian masalah hukum Pilkada secara terpusat di setiap provinsi sehingga mendongkrak efektivitas penyelesaian masalah hukum Pilkada dalam perspektif keadilan Pilkada (*electoral justice*) sebagai suatu proposal hukum di masa depan (*ius constituendum*).

Selain itu, sebagaimana telah diketahui bersama bahwa pengaturan mengenai Pilkada di Indonesia melalui putusan MK telah mengamanatkan untuk segera membentuk Peradilan Pilkada yang dalam penelitian ini berkeinginan agar menggabungkan satu atap penyelesaian sengketa pilkada. Oleh karena itu, diperlukan landasan hukum guna mengharmonisasikan dan mensinergikan Undang-Undang yang sebelumnya telah mengatur mengenai pelaksanaan pilkada. Dengan dibentuk dan disahkannya Undang-Undang tentang Peradilan Pilkada yang nantinya akan menjangkau keseluruhan aspek perlindungan hukum diharapkan mampu mengakomodasi kepentingan para peserta Pilkada. Sehingga, Peradilan Pilkada dapat menjadi media bagi para pencari keadilan sehingga membawa dampak positif yang signifikan sekaligus memenuhi perlindungan hukum peserta Pilkada.

Nantinya, Peradilan Pilkada akan memiliki fungsi sebagai berikut: Pertama, menyelesaikan perkara administrasi pilkada, tindak pidana pilkada, dan perselisihan hasil. Kedua, menegakkan keadilan substantif dalam penyelesaian perkara pilkada. Ketiga, menjaga kredibilitas dan legitimasi pemilihan yang diperlukan dalam sistem keadilan pemilihan. Keempat, memberikan jaminan kepastian hukum penyelenggaraan pilkada. Dalam hal ini Peradilan Pilkada akan memiliki tujuan yaitu untuk mengintegrasikan penyelesaian pelanggaran administrasi, tindak pidana, dan perselisihan hasil dalam satu

peradilan dan model penyelesaian secara cepat, efektif, akuntabel, dan menghindari tumpang tindih kewenangan maupun tumpang tindih proses penyelesaian perkara pilkada melalui satu sistem peradilan pilkada.

Berkaitan dengan susunan pada Peradilan Pilkada, penulis memberikan rekomendasi bahwa nantinya Mahkamah Agung membentuk panitia seleksi yang terdiri dari unsur Mahkamah Agung dan Masyarakat yang dalam menjalankan tugasnya bersifat mandiri dan transparan. Peradilan Pilkada dibentuk paling lambat 6 (enam) bulan sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan pilkada. Adapun susunan peradilan pilkada akan terdiri dari Pimpinan, Hakim, dan Gugus Tugas. Terkait dengan pimpinan, nantinya pimpinan Peradilan Pilkada yang terdiri dari ketua dan wakil ketua ditunjuk oleh Mahkamah Agung serta bertanggung jawab atas administrasi dan pelaksanaan Peradilan Pilkada. Kedua, Hakim Peradilan Pilkada akan berada di setiap provinsi yang terdiri dari 3 (tiga) hakim dari lingkungan Peradilan Umum, 3 (tiga) hakim dari lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan 3 (tiga) hakim dari kalangan akademisi yang nantinya akan bersifat *ad hoc*.

Terakhir, mengenai hukum acara. Pertama, perkara Peradilan Pilkada dalam pemeriksaannya menangani tiga perkara pilkada secara berjenjang. Adapun untuk perkara administrasi dan tindak pidana pilkada dilaksanakan dalam sidang pleno. Kemudian ketentuan beracara dalam Hukum Acara Pidana dan Tata Usaha Negara berlaku dalam acara peradilan pilkada. Kedua, dalam menangani perkara administrasi, Peradilan Pilkada membentuk panel hakim. Selain itu juga meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pilkada dalam setiap tahapan penyelenggaraan pilkada diluar tindak pidana dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan pilkada. Pelanggaran tersebut dapat terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif. Mengenai acara tindak pidana, tidak jauh berbeda dengan administrasi yaitu dengan cara membentuk panel dalam proses penyelesaian tindak pidana.

Dalam hal putusan Peradilan Pilkada memiliki tiga kategori putusan yakni putusan yang berisi ketetapan, putusan sela, dan putusan akhir. Sebelum membacakan putusan, para hakim akan mengadakan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) yang dilakukan dengan cara musyawarah untuk mencapai suara bulat dan proses akhirnya. Pada putusan

Peradilan Pilkada, memiliki tiga macam amar putusan yaitu permohonan tidak dapat diterima apabila pemohon dan/atau permohonan tidak memenuhi ketentuan, permohonan ditolak apabila permohonan terbukti tidak bersalah menurut hukum, dan permohonan dikabulkan apabila permohonan terbukti beralasan menurut hukum dan selanjutnya Peradilan Pilkada menyatakan akan membatalkan hasil perhitungan suara oleh termohon, serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar.

Dengan demikian, diharapkan tidak ada lagi terjadi perbedaan putusan dari masing-masing lembaga yang berwenang memutus permasalahan hukum pilkada. Di samping itu, akan memberikan kepastian⁹⁴ hukum bagi peserta pilkada. Sehingga tercapainya keadilan pemilu yang mencakup semua tahapan pemilu, mulai dari tindakan dan keputusan yang perlu diambil untuk mencegah munculnya pelanggaran dan sengketa sampai penetapan keputusan akhir atas gugatan yang diajukan kepada badan penyelesaian sengketa hasil pemilu.⁹⁵

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan peradilan pilkada yaitu pertama bahwa pada hakikatnya pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan dan diselesaikan dengan jujur, adil, dan demokratis sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar. Kedua, bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah dalam perkembangannya menimbulkan berbagai kompleksitas permasalahan karena belum diakomodirnya mekanisme penyelesaian secara terpadu, tersebar, dan sistematis.

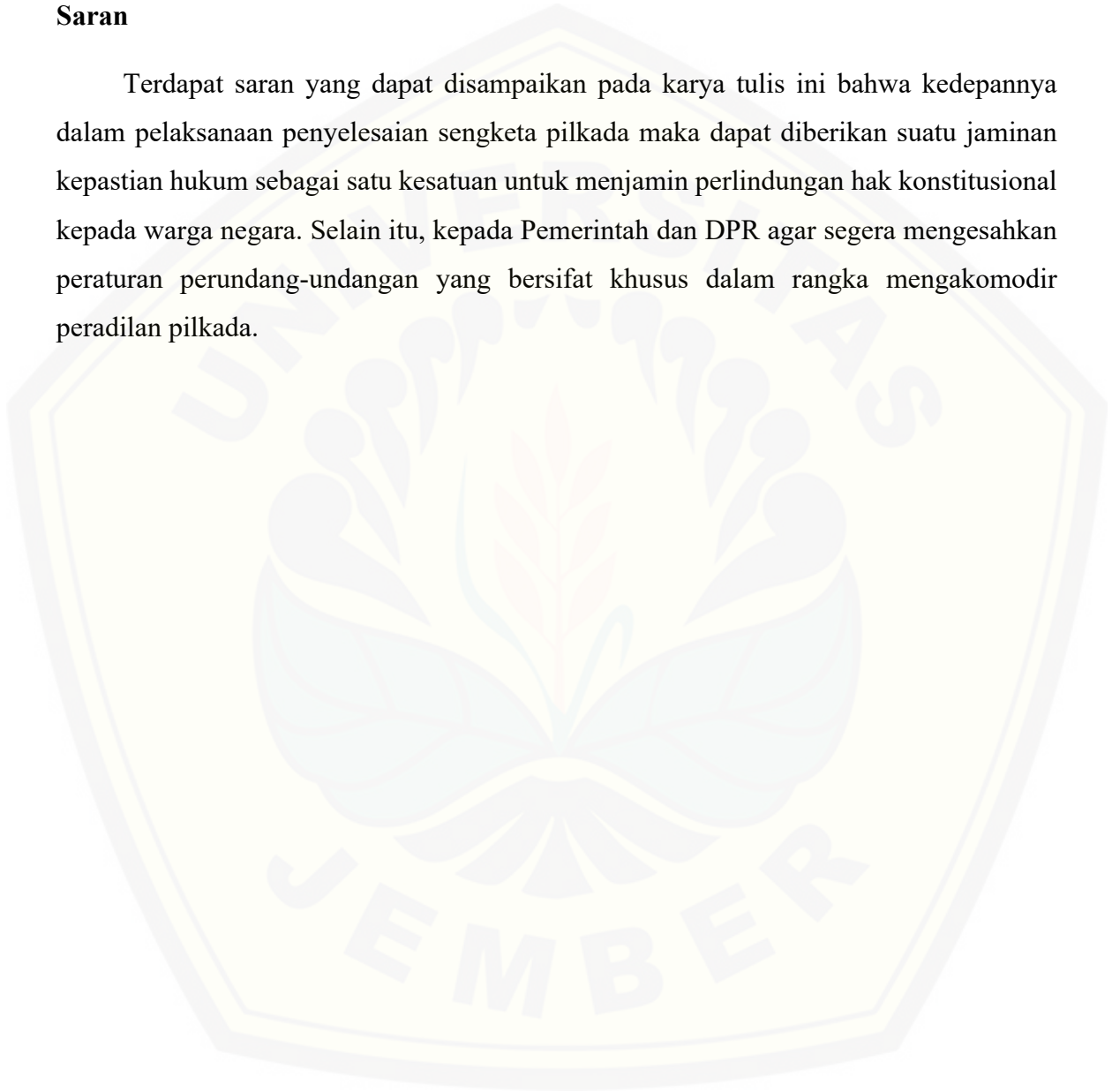
⁹⁴ Menurut Gustav Radbruch, terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh karena hukum, dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. Kepastian hukum oleh karena hukum memberi dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna; sedangkan kepastian hukum dalam hukum tercapai, apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya undang-undang. Dalam undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan. Mohammad Reza, <https://www.metrokaltara.com/kepastian-hukum/> diakses pada 27 Maret 2021.

⁹⁵ <http://perludem.org/2017/11/22/perludem-kompetisi-untuk-parpol-bukan-penyelenggara-pemilu/1511235007-perudem/> diakses pada 27 Maret 2021.

Ketiga, konsep dari peradilan pilkada nantinya akan diwujudkan dalam sistem peradilan yang terpusat untuk menjamin demokrasi sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi.

Saran

Terdapat saran yang dapat disampaikan pada karya tulis ini bahwa kedepannya dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa pilkada maka dapat diberikan suatu jaminan kepastian hukum sebagai satu kesatuan untuk menjamin perlindungan hak konstitusional kepada warga negara. Selain itu, kepada Pemerintah dan DPR agar segera mengesahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dalam rangka mengakomodir peradilan pilkada.



Daftar Pustaka

Buku

Arifin Muhammad, *Teori dan Filsafat Hukum. Idealisme Filsafat dan Problema Keadilan (Susunan II)*, cet. Kedua, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994.

Asshiddie Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002

Budiardjo Mariam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. Revisi, PT. Gramedia, Jakarta, 2008.

Dillah Philips, Suratman, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, AlfaBeta, Bandung, 2015.

Mawardi Irvan, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pilkada*, Cet. Pertama. Rangkang Education. Yogyakarta, 2014.

Sanggono Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.

Jurnal

Bisariyadi, dkk, “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012.

Nurush Shobahah, Much. Anam Rifai, “Desain Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-Xvii/2019” *Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan* Vol 1 No 1, 2021

Ratna Rosanti, “Masa Depan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019”, *JISPO, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, Vol 10, No 1, 2020.

Thesis dan disertasi.

Despan Hersyansyah, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, diajukan sebagai tesis program pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, pada 18 Januari 2016.

Novy Dewi Cahyati, *Rekonstruksi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah*, Diajukan sebagai Disertasi program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Pada 14 Januari 2017.

Internet

30 Essential Questions, https://www.ine.mx/portal/site/ifev2/Internacional%20_English/#2 lihat juga Federal Code of Electoral Institutions and Procedures, Art. 104-105 dan Undang-undang Organik Peradilan Federal (*The Organic Law of the Federal Judicial Branch*), Art. 186. 47 Berdasarkan Indeks Demokrasi Global yang dikeluarkan Economist Intelligence Unit tahun 2010, indeks demokrasi Thailand berada di posisi 57 dari 167 negara

Dian Dewi Purnamasari, MK Fokus tangani sengketa pilkada pengujian UU Ditangguhkan, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/12/26/mk-fokus-tangani-sengketa-pilkada-pengujian-uu-ditangguhkan/>, diakses pada 27 Maret 2021

Kadek, Mahfud MK Ungkap Sulitnya Wujudkan Peradilan Khusus Pilkada, <https://news.detik.com/berita/d-5161080/mahfud-md-ungkap-sulitnya-wujudkan-peradilan-khusus-pilkada>, diakses pada 27 Maret 2021.

Mohammad Reza, <https://www.metrokaltara.com/kepastian-hukum/> diakses pada 27 Maret 2021.

Perludem, <http://perludem.org/2017/11/22/perludem-kompetisi-untuk-parpol-bukan-penyelenggara-pemilu/1511235007-perudem/> diakses pada 27 Maret 2021.

Ramadhan, [Membedah kontroversi hasil pilkada Sumba Barat Daya - ANTARA News](#) diakses pada 27 Maret 2021.

Rini Kutasih, Peradilan Khusus Pemilu Mendesak Dibentuk, <https://www.kompas.id/baca/pemilu/2020/08/03/peradilan-khusus-pemilu-mendesak-dibentuk> diakses pada 27 Maret 2021.

Vina Oktavia, MA Kabulkan gugatan peraih suara terbanyak pilkada bandar lampung, <https://www.kompas.id/baca/pemilu/2021/01/27/ma-kabulkan-gugatan-peraih-suara-terbanyak-pilkada-bandar-lampung> diakses pada 27 Maret 2021.

Yohan Wahyu, Kerentanan Perselisihan Hasil Pilkada, <https://www.kompas.id/baca/riset/2021/02/02/kerentanan-perselisihan-hasil-pilkada/> diakses pada 27 Maret 2021.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 *Jo* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

Putusan

MK No.97/PUU-XI/2013

MK No. 55/PUU-XVII/2019

Biodata Penulis

Elfian Fauzy, lahir di Kota Pinang, Sumatera Utara, pada tanggal 17 Juli 1999. Sedang menempuh pendidikan Strata di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan saat ini menjadi Peneliti pada Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII.

Rahmadina Bella Mahmuda, lahir di Pekanbaru pada tanggal 11 Januari 1999. Sedang menempuh program studi strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini menjadi peneliti di Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII

Taufiqurrahman, lahir di Medan, Sumatra Utara, pada tanggal 15 November 1999. Sedang menempuh strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini menjadi peneliti di Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII.

Perwujudan Prinsip *Equality Before The Law* Bagi Pejabat Pemerintahan Dari Ancaman Kriminalisasi Diskresi

Firna Novi Anggoro

Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung

anggorofirna@gmail.com

Abstrak

Keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan yang semestinya dilindungi oleh kewenangan diskresi dalam memberikan pelayanan publik kerap dibayangi kekhawatiran ketika keputusan atau tindakannya diduga berdampak pada kerugian negara dan dikualifikasikan sebagai tindak pidana (kriminalisasi diskresi). Disisi lain, Pejabat pemerintahan memiliki kedudukan yang sama dengan subjek hukum lainnya di depan hukum (equality before the law). Permasalahannya adalah bagaimana bentuk perwujudan prinsip persamaan di depan hukum (equality before the law) bagi pejabat pemerintahan dari ancaman kriminalisasi diskresi? Penelitian ini merupakan hukum normatif (normative legal research), yaitu penelitian hukum guna menemukan aturan-aturan hukum yang berlaku, prinsip-prinsip hukum disertai dengan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang akan dihadapi. Perwujudan prinsip persamaan di depan hukum (equality before the law) bagi pejabat pemerintahan dari ancaman kriminalisasi diskresi diimplementasikan dengan adanya perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan yaitu dengan memberikan akses pengujian keputusan atau tindakan atas kewenangan diskresinya melalui mekanisme hukum administrasi terlebih dahulu sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Kata Kunci: Diskresi, *Equality before the law*, Kriminalisasi, Pejabat Pemerintahan.

Pendahuluan

Alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 yang memuat tujuan negara Indonesia menempatkan Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip *welfare state* (negara kesejahteraan). Melekatnya fungsi pelaksanaan kesejahteraan umum (*bestuursorg*) dalam negara kesejahteraan menghadirkan konsekuensi terhadap kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan dimana pemerintah harus turut campur secara aktif mengurus disetiap sendi kehidupan sosial ekonomi masyarakatnya.

Luasnya cakupan aspek kehidupan sosial dan kesejahteraan masyarakat yang dihadapi, ternyata tidak seluruh permasalahan yang dihadapi dan tindakan yang akan

diambil oleh penyelenggara pemerintahan telah tersedia pengaturannya. Seringkali seorang pejabat pemerintahan selalu dituntut untuk dapat bertindak secara cepat dan tepat dalam menyelesaikan permasalahan yang sifatnya penting dan mendesak. Bahkan ketika harus mengambil keputusan (kebijakan) terkait suatu hal yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan (*leemten in het recht*), regulasi yang sumir, atau regulasi memberikan sebuah pilihan-pilihan hukum sehingganya pejabat pemerintahan harus dapat secara cepat mengambil keputusan untuk menemukan solusinya. Pada kondisi demikian, penyelenggaraan pemerintahan memerlukan kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri yang dalam hukum administrasi disebut sebagai diskresi (*discretionary power/pouvoir discretionaire/freies ermesen*).

Ironisnya, keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan yang sejatinya dilindungi oleh kewenangan diskresi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, kerap dibayang-bayangi kekhawatiran ketika keputusan atau tindakannya diduga berdampak pada kerugian negara dan dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Pada pertimbangan putusan Nomor 25/PUU/XIV/2016, Mahkamah Konstitusi menguraikan sebuah fakta bahwa dalam praktik seringkali disalahgunakan untuk menjangkau banyak perbuatan yang diduga merugikan keuangan negara, termasuk terhadap kebijakan atau keputusan diskresi (*freies ermesen*) yang diambil bersifat mendesak dan belum ditemukan landasan hukumnya, sehingga seringkali terjadi kriminalisasi dengan dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Jika ada dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, aparat penegak hukum seringkali langsung membawanya ke ranah hukum pidana. Pada proses penegakan hukum banyak ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan kewenangan” yang dibarengi dengan menyebut jumlah “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang pejabat pemerintahan telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang pejabat melakukan aktivitasnya, ia tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Seringkali ditemukan juga unsur “merugikan

keuangan negara” dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran.⁹⁶

Tidak sedikit kasus kriminalisasi diskresi pejabat pemerintahan yang berujung pada pemidanaan, tetapi dalam proses peradilan justru menimbulkan disparitas pemidanaan. Disatu sisi dikenakan pemidanaan tetapi disisi lain dibebaskan atau dilepaskan dari segala tuntutan hukum. Pada tingkat *judex factie* dibenarkan kriminalisasi kebijakan pejabat pemerintahan, tetapi ditingkat *judex juris* sebaliknya yaitu dibebaskan dan dilepaskan dari tuntutan hukum. Sebagai contoh pada kasus Ir. Akbar Tanjung, dimana pada *judex factie* (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi) dia dipidana korupsi, tetapi ditingkat Mahkamah Agung melalui putusannya No. 572K/Pid/2003 membebaskan dari dakwaan karena tidak terbuktinya perbuatan korupsi penyalahgunaan kewenangan. Terdakwa dinyatakan telah menjalankan kewenangan diskresinya. Sebaliknya, pada kasus Hendrobudiyanto Mantan Direktur Bank Indonesia yaitu ditingkat Pengadilan Tinggi dilepaskan dari tuntutan hukum berdasarkan alasan pembenar bahwa kebijakan negara merupakan area hukum administrasi dan bukan hukum pidana. Namun ditingkat Kasasi, Mahkamah Agung melalui putusan No. 979K/PID/2004 memutus Terdakwa Hendrobudiyanto bersalah dan dipidana. Menurut Mahkamah Agung, perbuatan terdakwa selaku salah seorang Direksi Bank Indonesia telah memenuhi unsur “menyalahgunakan kewenangannya” dari tindak pidana yang dimaksud dalam Pasal 1 Ayat 1 sub (b) Undang-Undang No. 3 Tahun 1971.⁹⁷

Jika setiap kebijakan dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, tentu akan menimbulkan rasa ketakutan dan kondisi yang dilematis bagi seorang pejabat pemerintah dalam melangkah mengambil suatu kebijakan yang pada akhirnya menyebabkan roda pemerintahan tidak akan berjalan sebagaimana yang diharapkan. Perlu adanya ketegasan dan kejelasan serta perlindungan terhadap pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan dalam kerangka diskresi agar pejabat pemerintahan dapat dengan tenang dan nyaman menjalankan fungsinya.

⁹⁶ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 376.

⁹⁷ Budi Suhariyanto, “Penyelesaian Disparitas Putusan Pemidanaan Terhadap Kriminalisasi Kebijakan Pejabat Publik”, *Jurnal De Jure*, Vol. 18 No.3, September 2018, hlm. 355.

Pejabat pemerintahan sebagai subjek hukum baik kedudukannya dalam jabatan maupun pada kapasitasnya secara pribadi, sejatinya memiliki kedudukan yang sama dengan subjek hukum lainnya di depan hukum (*equality before the law*). Prinsip *equality before the law* sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menjadikan dasar perlindungan warga negara (termasuk pejabat pemerintahan) untuk diperlakukan secara adil oleh aparat penegak hukum dan pemerintah.⁹⁸ Setiap instansi pemerintah termasuk instansi penegak hukum dalam menjalankan tugasnya terikat secara konstitusional dengan nilai keadilan yang harus diwujudkan dalam praktik.⁹⁹ Dengan demikian, dalam prinsip *equality before the law* mengandung makna perlindungan yang sama di depan hukum (*equal protection on the law*) dan mendapatkan keadilan yang sama di depan hukum (*equal justice under the law*).

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, diperoleh permasalahan yaitu bagaimana bentuk perwujudan prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*) bagi pejabat pemerintahan dari ancaman kriminalisasi diskresi?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian hukum guna menemukan aturan-aturan hukum yang berlaku, prinsip-prinsip hukum disertai dengan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang akan dihadapi.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dari segi bahasa, diskresi (*discretion*) adalah kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian, kebebasan untuk menentukan. *Discretionary* berarti kebebasan untuk

⁹⁸ Rumusan “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan” dalam Pasal 27 UUD NRI 1945 diartikan dalam konteks perlindungan yang diberikan oleh hukum dan pemerintahan. Perlindungan yang dilakukan tersebut dalam bentuk tidak adanya perbedaan atau pemisahan warga negara ke dalam kelas-kelas yang dilakukan oleh hukum dan pemerintahan. Hernadi Affandi, “Kontekstualitas Makna Bersamaan Kedudukan di Dalam Hukum dan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal PJIH*, Vol.4 No.1, tahun 2017, hlm. 31.

⁹⁹ Ramly Hutabarat, *Persamaan Dihadapan Hukum (Equality Before The Law) di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 1985, hlm. 56-59.

menentukan atau memilih, terserah kepada kebijaksanaan seseorang. Istilah diskresi sering disebut dengan *ermessen* yakni mempertimbangkan, menilai, menduga atau penilaian, pertimbangan, dan keputusan.¹⁰⁰

Beberapa ahli hukum memberikan pandangan teoretik terkait diskresi. S. Prajudi Amosudirjo mendefinisikan Diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Diskresi diperlukan sebagai pelengkap asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Namun demikian, tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam praktik kehidupan sehari-hari.¹⁰¹ Menurut Anna Erliyana, penggunaan *freies ermessen* oleh Badan/Pejabat administrasi negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak serta tiba-tiba yang sifatnya kumulatif. Bisa saja muncul persoalan yang penting tapi tidak mendesak untuk segera diselesaikan. Ada pula kemungkinan muncul persoalan mendesak, tapi tidak terlalu penting untuk diselesaikan. Suatu persoalan baru dapat dikualifikasi sebagai persoalan penting apabila persoalan tersebut menyangkut kepentingan umum, sedangkan kriteria kepentingan umum harus ditetapkan oleh suatu peraturan perundang-undangan.¹⁰²

Pada Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) diskresi diartikan sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. UUAP menyebutkan penggunaan diskresi bertujuan melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian

¹⁰⁰ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FHUII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 123-124.

¹⁰¹ Arfan Faiz Muhlizi, "Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol.1 No.1, April 2012, hlm. 99-100.

¹⁰² Lutfil Ansori, "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah", *Jurnal Yuridis*, Vol.2 No.1, Juni 2015, hlm.140.

hukum, mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Merujuk beberapa konsep diskresi diatas, pada hakikatnya diskresi menunjukkan suatu kecendrungan berupa pengecualian dari keharusan bertindak sesuai *general rule* dari peraturan perundang-undangan (pendekatan *rule-based* atau *rule following*). Pengecualian tersebut mengandung karakter inheren kebebasan yang disertai dengan ruang lingkup yang luas secara fungsional berbanding lurus dengan cakupan dari kekuasaan yang dimiliki badan/pejabat pemerintahan. *A contrario*, kekuasaan diskresi tidaklah diperlukan jika pembentuk undang-undang mampu menghasilkan undang-undang sebagai dasar tindakan bagi pemerintahan secara lengkap, sempurna serta mengetahui lebih dahulu (antisipatif) terhadap seluruh kemungkinan yang ada. Oleh karenanya pengecualian atas keberlakuan asas legalitas seyogyanya ditanggapi sebagai hal yang normal.¹⁰³

Meskipun pemberian diskresi kepada pemerintah itu merupakan keniscayaan, namun penggunaan diskresi itu bukan tanpa batas. Rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan hukum administrasi adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum.¹⁰⁴

Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu

¹⁰³ Khrishna Djaya Darumurti, "Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah", *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol.8 No.1, April 2014, hlm. 45-49.

¹⁰⁴ Julista Mustamu, "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi*, Vol. 17 No.2, April-Juni 2011, hlm. 4-5.

kebijakan dikategorikan mengandung unsur willekeur jika kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).¹⁰⁵

UUAP memberi batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi wajib memperhatikan tujuan diskresi, AUPB, alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, serta dilakukan dengan itikad baik.¹⁰⁶ Selain persyaratan UUAP juga menentukan secara rinci terkait prosedur, materi, akibat hukum dan pengujiannya.¹⁰⁷

Setiap pengambilan keputusan/tindakan diskresi, harus dilandasi semangat dan perasaan yang selalu bertanya pada diri setiap pejabat pemerintahan, apakah keputusan yang akan diambil sudah tepat? tentunya bukanlah sekadar aspek prosedur formal, melainkan juga menyangkut beberapa aspek “pengaman” seperti hasil dan manfaat yang diperoleh dan dampak yang timbul dari segi sosial-ekologis. Pengujian keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) suatu diskresi dapat menggunakan teori keabsahan yang meliputi 3 (tiga) aspek yaitu kewenangan, prosedur dan substansi. Ketiga aspek tersebut menurunkan beberapa aspek lagi seperti cara memperoleh wewenang yang sah, perlindungan hak-hak dasar manusia, keterbukaan, efisiensi (*doelmatigheid*, daya guna), efektivitas (*doeltreffendheid*, hasil guna), rasionalitas, serta tujuan tindakan.¹⁰⁸

Penggunaan diskresi pada dasarnya adalah penggunaan wewenang yaitu dalam arti kewenangan bebas (*vrij bevoegdheid*), maka dalam hal penggunaan diskresi juga

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Pasal 24 UUAP menyebutkan “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” sebagai salah satu syarat bagi pejabat pemerintah untuk melakukan diskresi. Namun ketentuan tersebut dihapus melalui Pasal 175 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

¹⁰⁷ Pengaturan terperinci terkait diskresi pada UUAP menimbulkan pro-kontra. Bagi yang pro, pengaturan tersebut menjadikan batas-batas penggunaan diskresi sebagai sebuah norma yang mengikat untuk menghindari praktik penyalahgunaan dan perbuatan sewenang-wenang oleh pejabat pemerintahan, sebab tujuan normatifisasi akan menunjang kepastian hukum yang memberi jaminan dan perlindungan hukum baik bagi warga negara maupun administrasi negara. Bagi yang kontra, pengaturan secara rinci dapat menghilangkan makna diskresi itu sendiri, mengingat diskresi merupakan kebebasan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan sehingga pengaturan rinci menjadikan kebebasannya menjadi hilang. Lihat Julista Mastamu, *Op.cit.* hlm. 5-6. Lihat Juga Despan Heryansyah, “Problematika Diskresi Dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang No.30 Tahun 2014)”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 2 No.2 Desember 2015, hlm. 261.

¹⁰⁸ Ridwan, “Diskresi (*Freies Ermessen*) oleh Pejabat Pemerintah, Rambu Hukum, Alat Ukur Keabsahan, dan Kecermatan dalam Penggunaannya”, *Jurnal Media Hukum*, Vol.16 No.3, Desember 2009, hlm. 444-445.

diterapkan asas tiada kewenangan tanpa pertanggungjawaban (*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*). Dengan demikian seorang pejabat pemerintahan tidak dapat mengelak dari tanggung jawab dan tanggung gugat berlandung dibalik alasan bahwa yang dilakukannya adalah diskresi, jika ternyata diskresi yang digunakan itu tidak sah atau menyimpang dan merugikan pihak lain. Karena pejabat itu manusia yang mungkin dalam menggunakan diskresi dipengaruhi berbagai faktor dan kepentingan baik kepentingan sendiri, keluarga, korporasi, maupun kepentingan lainnya sehingga dapat terjadi diskresi yang digunakannya itu menyimpang atau bertentangan dengan norma hukum tertulis atau norma hukum tidak tertulis.¹⁰⁹

Problematika hukum yang masih terjadi dimana dalam proses penegakan hukum penyalahgunaan wewenang pada diskresi yang dilakukan pejabat pemerintahan yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi dengan bentuk kerugian keuangan negara. Permasalahannya adalah ketika pejabat pemerintahan melakukan perbuatan yang dianggap menyalahgunakan kewenangan dan melawan hukum, mana yang akan dijadikan ujian bagi penyimpangan si pejabat pemerintahan tersebut, hukum administrasi ataukah hukum pidana (tindak pidana korupsi). Pada praktiknya, ada beberapa dakwaan korupsi yang dituduhkan kepada pejabat pemerintahan pusat dan daerah yang nyatanya tidak tepat sasaran dan proporsional, terjadi pada pejabat pemerintahan yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi karena pejabat tersebut menggunakan kewenangan diskresinya sehingga muncul ungkapan “kriminalisasi jabatan atau kebijakan”.¹¹⁰

Hikmahanto Juwana mengemukakan bahwa dalam ilmu hukum bicara mengenai kebijakan, keputusan berikut para pelakunya, maka akan masuk dalam ranah hukum administrasi yang tentunya harus dibedakan dengan hukum pidana yang mengatur sanksi atas perbuatan jahat. Oleh karenanya kebijakan tidak boleh dipidanakan. Tetapi kalau ada sisi-sisi lain dari kebijakan itu yang keluar dari yang seharusnya, ada penyimpangan seperti adanya kepentingan pribadi (*vested interest*), ada unsur tipuan (*bedrog*), ada itikad

¹⁰⁹ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab.....*, hlm. 205,211.

¹¹⁰ M. Ikbar Andi Endang, “Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Peratun*, Vol.1 No. 2, Agustus 2018, hlm. 237-238

buruk (*kwade trouw*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), maka penyimpangannya itu yang dapat diperkarakan, bukan kebijakannya (*beleid*).¹¹¹

Terhadap problematika tersebut, sebagai negara hukum seyogyanya prinsip *equality before the law* diwujudkan bagi para pejabat pemerintahan yang melakukan kewenangan diskresinya. Prinsip *equality before the law* tersebut mengandung makna perlindungan yang sama di depan hukum (*equal protection on the law*) dan mendapatkan keadilan yang sama di depan hukum (*equal justice under the law*). Untuk mewujudkan prinsip *equality before the law* perlu dilakukan langkah perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangan diskresinya. Hal tersebut sejalan dengan apa yang tercantum dalam Pasal 6 angka (2) huruf j UUAP bahwa pejabat pemerintahan memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya. Perlindungan hukum tersebut akan memberikan jaminan terhadap pejabat pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan baik (*good governance*).

Perlindungan hukum pejabat pemerintahan dari ancaman kriminalisasi diskresi dilakukan dengan cara memberikan akses terhadap pengujian keputusan atau tindakan atas kewenangan diskresinya melalui mekanisme hukum administrasi. Jika setelah dilakukan penilaian melalui mekanisme hukum administrasi melalui peradilan tata usaha negara ditemukan unsur penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pidana, maka pejabat pemerintahan tersebut dapat diproses secara hukum pidana. Perlindungan hukum tersebut diatur dalam Pasal 21 UUAP yang menetapkan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menguji ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang pada keputusan dan/atau tindakannya, dengan terlebih dahulu bahwa keputusan dan/atau tindakannya harus diperiksa secara internal oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Ratio legis Pasal 21 UUAP sejatinya memberikan perlindungan bagi pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan dan/atau tindakan pemerintahan. Hal tersebut sejalan atas pengakuan asas *presumptio iustae causa* atau *vermoeden van rechtmatigheid*,

¹¹¹ Ujang Charda S., "Potensi Penyalahgunaan Kewenangan Oleh Pejabat Administrasi Negara Dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik", *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol.27 No.2, September 2012, hlm. 598.

dimana mengandung makna jika setiap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan harus selalu dianggap *rechtmatic* (dianggap sah) sampai ada pembatalannya. Dengan kata lain, setiap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan haruslah dianggap benar dan harus segera dilaksanakan, kecuali pengadilan (PTUN) yang berwenang menyatakan sebaliknya.

Keberadaan proses peradilan untuk menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dimaksudkan untuk meminta pertanggungjawaban hukum kepada pejabat pemerintahan sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep negara hukum, dimana setiap tindakan atau perbuatan pemerintahan (*bestuurhandelingen*) harus berdasarkan atas hukum, bukan atas dasar kesewenang-wenangan (kekuasaan belaka). Perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan melalui mekanisme administrasi yakni melalui PTUN terkait dugaan penyalahgunaan wewenang sejatinya merupakan upaya mewujudkan hak konstitusional pejabat pemerintahan untuk dapat bekerja secara aman, tenang dan berkepastian hukum.

Ketentuan mengenai diutamakannya mekanisme secara administrasi sebelum perkara ditangani oleh APH (masuk proses pidana) sebenarnya tidak hanya terdapat pada UUAP. Di era pemerintahan presiden Joko Widodo, respon terhadap ancaman kriminalisasi diskresi dilakukan dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Ketentuan tersebut pada intinya mengatur bahwa untuk mempercepat kegiatan pembangunan terhadap proyek strategis nasional tertentu maka proses administrasi harus lebih diutamakan dari pada proses pidana. Namun sayangnya, lingkup ketentuan tersebut hanyalah terbatas pada proyek strategis nasional tertentu saja dan tidak menjangkau pada seluruh keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan lainnya.

Selain ketentuan di atas, terdapat juga UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang didalamnya mengatur terkait prosedur yang harus dilakukan jika terdapat penyimpangan yang dilakukan Aparatur Sipil Negara di daerah, yaitu :

Pasal 384

- (1) Penyidik memberitahukan kepada kepala daerah sebelum melakukan penyidikan terhadap aparatur sipil negara di instansi Daerah yang disangka melakukan pelanggaran hukum dalam pelaksanaan tugas.
- (2) Ketentuan pemberitahuan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila:
 - a. tertangkap tangan melakukan sesuatu tindak pidana;
 - b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; dan/atau
 - c. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
- (3) Penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberitahukan kepada kepala daerah dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.

Pasal 385

- (1) Masyarakat dapat menyampaikan pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di instansi Daerah kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan/atau aparat penegak hukum.
- (2) Aparat Pengawasan Internal Pemerintah wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang diadukan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoodinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah atau lembaga pemerintah nonkementerian yang membidangi pengawasan.
- (4) Jika berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah.
- (5) Jika berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana, proses lebih lanjut diserahkan kepada aparat penegak hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Beberapa ketentuan diatas memberikan sebuah legitimasi atas perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan untuk dilakukannya mekanisme administrasi terlebih dahulu dalam menguji sebuah keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan. Praktik

overkriminalisasi dan pengabaian perlindungan hukum terhadap pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsinya tentunya bertentangan dengan konsep negara hukum yang memberikan perlakuan yang sama di depan hukum (*equality before the law*). Pada akhirnya, menjadi perhatian utama adalah bagaimana *political will* dari seluruh pihak terkait dan APH untuk secara konsisten mengimplementasikan ketentuan tersebut dengan baik dan benar. Diperlukan sosialisasi secara komprehensif dan berkesinambungan terutama bagi APH agar tidak resisten terhadap ketentuan-ketentuan tersebut serta menjadikan hukum pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remidium*) bukan digunakan secara *primum remedium*.

Penutup

Perwujudan prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*) bagi pejabat pemerintahan dari ancaman kriminalisasi diskresi diimplementasikan dengan diberikannya perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan. Perlindungan hukum pejabat pemerintahan dilakukan dengan cara memberikan akses terhadap pengujian keputusan atau tindakan atas kewenangan diskresinya melalui mekanisme hukum administrasi yakni sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 UUAP yang intinya menetapkan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan permohonan ke PTUN untuk menguji ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang pada keputusan dan/atau tindakannya, dengan terlebih dahulu bahwa keputusan dan/atau tindakannya harus diperiksa secara internal oleh APIP.

Daftar Pustaka

- Affandi, Hernadi. Kontekstualitas Makna “Bersamaan Kedudukan di Dalam Hukum dan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal PJIH*, Vol.4 No.1, 2017.
- Ansori, Lutfil “Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah”, *Jurnal Yuridis*, Vol.2 No.1, Juni 2015.
- Charda S., “Ujang, Potensi Penyalahgunaan Kewenangan Oleh Pejabat Administrasi Negara Dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik”, *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol.27 No.2, September 2012.
- Darumurti, Khrishna Djaya, “Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah”, *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol.8 No.1, April 2014.
- Endang, M. Ikbar Andi, “Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Peratun*, Vol.1 No. 2, Agustus 2018
- Heryansyah, “Despan, Problematika Diskresi Dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang No.30 Tahun 2014)”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 2 No.2 Desember 2015.
- Hutabarat, Ramly, *Persamaan Dihadapan Hukum (Equality Before The Law) di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 1985.
- Muhlizi, Arfan Faiz “Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol.1 No.1, April 2012.
- Mustamu, Julista, “Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Sasi*, Vol. 17 No.2, April-Juni 2011.
- Ridwan, “Diskresi (*Freies Ermessen*) oleh Pejabat Pemerintah, Rambu Hukum, Alat Ukur Keabsahan, dan Kecermatan dalam Penggunaannya”, *Jurnal Media Hukum*, Vol.16 No.3, Desember 2009.
- Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FHUII Press, Yogyakarta, 2014.
- Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Suhariyanto, Budi, “Penyelesaian Disparitas Putusan Pidana Terhadap Kriminalisasi Kebijakan Pejabat Publik”, *Jurnal De Jure*, Vol. 18 No.3, September 2018.

Biodata Penulis

Firna Novi Anggoro, S.H., M.H., lahir di Cilacap, pada tanggal 23 November 1986. Menyelesaikan studi S1 dan S2 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung. Bekerja sebagai Aparatur Sipil Negara di Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung. Aktif menulis di beberapa jurnal ilmiah, buku serta koran lokal maupun nasional.

**Penuangan Prinsip *limitation Clause* ke dalam Ketentuan Kebijakan:
Studi Terhadap Maklumat Kepala Kepolisian Republik Indonesia**

Nomor: Mak/1/I/2021

Moh Rizaldi

Universitas Padjadjaran

Email: moh18003@mail.unpad.ac.id

Abstract

Not long after the government banned the activities of the Islamic Defenders Front, the Indonesian National Police Chief issued an edict containing restrictions on the right to obtain information. The problem posed in this paper is how is the development of the legal politics of the position of the edict in the Indonesian statutory system? Second, is the limitation clause pouring into the announcement necessary? This is doctrinal research. Through a statutory and conceptual approach, this paper concludes that the politics of statutory law provide space for the government to issue announcements of the type of legislation. There is no need to add limitation clause to the edict because it is not in line with the limitation rules in Article 28J of the 1945 Constitution. For this reason, efforts to correct this edict are necessary.

Keywords: Declaration, Limitation Clause, Political Law.

Abstrak

Tidak lama berselang setelah pemerintah melarang kegiatan front pembela islam, Kepala kepolisian Republik Indonesia, menerbitkan Maklumat yang berisi pembatasan terhadap hak untuk memperoleh informasi. Permasalahan yang diajukan dalam tulisan ini adalah bagaimana perkembangan politik hukum kedudukan maklumat dalam sistem perundang-undangan Indonesia? Kedua apakah penuangan *limitation clause* ke dalam maklumat diperlukan? Ini adalah penelitian doktrinal. Melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual, tulisan ini berkesimpulan bahwa Politik hukum perundang-undangan memberikan ruang bagi pemerintah untuk menerbitkan maklumat berjenis peraturan perundang-undangan. Penuangan *limitation clause* ke dalam maklumat tidak diperlukan sebab tidak sejalan dengan kaidah pembatasan dalam pasal 28J UUD 1945. Untuk itu perlu dilakukan upaya koreksi terhadap maklumat itu.

Kata kunci: *Limitation Clause*, Maklumat, Politik Hukum.

Pendahuluan

Konstitusi sebuah negara haruslah merupakan catatan kehidupan sebuah bangsa sekaligus mimpi yang belum terselesaikan. Konstitusi itu haruslah menjadi otobiografi nasional yang mencerminkan kemajemukan masyarakatnya, harus menuliskan visi seluruh masyarakat dan dapat meyakinkan bahwa dalam konstitusi itu semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat dapat tercapai.¹¹²

Terdapat dua prinsip inti ketika berbicara mengenai visi konstitusi pertama, pemerintah hanya dapat bertindak jika memiliki kewenangan untuk melakukannya. Kedua, penghormatan terhadap hak individu. Pada prinsip pertama, konstitusi diibaratkan sebagai "pagar" yang mengelilingi pemerintah dan hanya mengizinkannya bertindak di dalam kawasan yang dipagari. Sedangkan, pada Prinsip kedua, konstitusi dianalogikan sebagai "baju zirah" yang melilit dan melindungi setiap orang dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang.¹¹³ Itulah mengapa materi muatan yang bersifat pokok dari konstitusi adalah pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (ham) dan warga negara; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas kenegaraan yang juga bersifat fundamental.¹¹⁴ Untuk menjaga materi-materi itu, pembentuk konstitusi tidak jarang pula melindunginya dari perubahan dengan menjadikannya sebagai ketentuan yang tidak dapat diubah (*Unamendable provisions*).¹¹⁵

Di Indonesia, Jaminan terhadap ham diatur dalam BAB XA tentang ham yang dibuka oleh Pasal 28A dan ditutup oleh Pasal 28J. Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya tidak hanya mengatur mengenai hak dan kebebasan tetapi juga cara membatasinya sebagaimana dirumuskan Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945 Perubahan yang berbunyi "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk

¹¹² Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, Cetakan kedua, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. ix.

¹¹³ Clark M. Neily III, *Terms of Engagement: How Our Courts Should Enforce the Constitution's Promise of Limited Government*, Encounter Books, New York, 2013, hlm. 26.

¹¹⁴ Sri Soemantri, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, Cetakan pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, Alumni, 2016, hlm. 44.

¹¹⁵ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, Oxford University Press, Britania Raya, 2017, hlm. 23-25.

memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis". Ketentuan inilah yang disebut sebagai *limitation clause*.

Dalam praktik, pembatasan terhadap hak untuk memperoleh informasi dilakukan tidak dengan UU melainkan dengan ketentuan kebijakan, dalam hal ini Maklumat Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor: Mak/1/I/2021 yang di dalamnya memuat salah satu ketentuan bahwa "masyarakat tidak mengakses, mengunggah, dan menyebarkan konten terkait FPI baik melalui website maupun media sosial."

Maklumat *a quo* diterbitkan sebagai tindak lanjut atas Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Komunikasi dan Informatika, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Kepala Badan Penanggulangan Terorisme, tentang larangan kegiatan, penggunaan simbol, dan atribut serta penghentian kegiatan front pembela islam, pada 30 Desember 2020. Walaupun begitu, kemunculannya menuai polemik di tengah masyarakat. Di satu pihak ada yang berpendapat bahwa Maklumat itu bertujuan memberikan perlindungan dan menjamin keamanan serta keselamatan masyarakat pasca pelarangan aktivitas FPI. Sedangkan, di pihak lain ada yang berpendapat bahwa Maklumat itu melanggar konstitusi dan kaidah pembatasan ham khususnya yang berkaitan dengan hak untuk memperoleh informasi.

Tulisan ini berisikan kritik terhadap Maklumat *a quo*. Argumentasi utama tulisan ini adalah bahwa pembatasan ham yang dilakukan oleh Kapolri melalui Maklumat merupakan tindakan sewenang-wenang oleh sebab itu tindakan tersebut perlu di koreksi.

Rumusan Masalah

Tulisan ini mengelaborasi dua permasalahan pertama, bagaimana perkembangan politik hukum kedudukan maklumat dalam sistem perundang-undangan Indonesia? Kedua apakah penerapan *limitation clause* ke dalam maklumat diperlukan?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal, dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, berupa beberapa peraturan perundang-undangan, putusan

pengadilan, literatur dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan objek penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sedangkan bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Perkembangan Politik Hukum Kedudukan Maklumat dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia

Badan atau pejabat administrasi dilekati wewenang untuk membuat berbagai keputusan¹¹⁶ salah satunya adalah keputusan administrasi negara atau keputusan penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) berjenis peraturan kebijakan. Dalam berbagai literatur jenis keputusan ini dikenal dengan berbagai sebutan, antara lain ketentuan kebijakan,¹¹⁷ aturan kebijakan,¹¹⁸ *beleidsregels*, *spiegelsrecht*, *pseudowetgeving*, *policy rules*, *quasi legislation*, Bahkan ada yang menyebutnya *nonlegislative rules*.¹¹⁹ Untuk mempermudah sebutan peraturan tersebut dalam tulisan ini digunakan istilah ketentuan kebijakan.

¹¹⁶ Keputusan adalah lapangan hukum publik dan dapat dibedakan antara Keputusan Negara dan Keputusan Administrasi Negara. Pertama, keputusan negara dapat dibedakan antara keputusan negara sebagai peraturan perundang-undangan dan keputusan negara yang bersifat konkrit individual. Keputusan Negara sebagai peraturan perundang-undangan, meliputi: (a) UUD dan Perubahan UUD; (b) Ketetapan MPR (selama belum ada perubahan susunan badan perwakilan), dan (c) undang-undang. Sedangkan keputusan negara yang bukan peraturan perundang-undangan merupakan keputusan yang bersifat konkrit individual. Termasuk dalam kategori: (a) Keputusan MPR yang bertalian dengan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden (merujuk kepada pengaturan sebelum UUD diubah); (b) Keputusan yang bertalian dengan pengisian jabatan organ negara (di luar Presiden dan Wakil Presiden), atau pejabat negara lainnya, seperti pengangkatan Hakim Agung, anggota BPK, panglima TNI, Kepala Kepolisian RI dan lain sebagainya; (c) Putusan atau penetapan hakim mengenai suatu perkara atau suatu permohonan. Kedua, keputusan administrasi negara atau keputusan penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) dapat dibedakan: (a) peraturan perundang-undangan, yang meliputi keputusan dalam bentuk PP, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah dan Peraturan Desa; (b) Peraturan kebijakan (*beleidregels*, *policy rules*); (c) Ketetapan administrasi negara; (d) Perencanaan (*Plannen*). Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 227-230.

¹¹⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, P.T Alumni, Bandung, 1997, hlm. 168.

¹¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Kedua, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 392.

¹¹⁹ Jack M. Beermann, *Inside Administrative Law What Matters and Why*, Aspen Publishers, Amerika Serikat, 2011, hlm. 187.

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar ketentuan kebijakan bukan (tidak termasuk) salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, meskipun dalam banyak hal nampak (menampakkan gejala) sebagai peraturan perundang-undangan.¹²⁰ Aturan ini hanya mengatur kegiatan administrasi negara, tetapi karena sifat tugas administrasi negara menyangkut pihak luar, secara tidak langsung akan mengenai juga masyarakat umum. Aturan kebijakan ini timbul dari prinsip kebebasan bertindak (*freis ermessen* atau *beoordelingsvrijheid*) yang dibuat untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan secara hukum. Aturan kebijakan dibuat karena tidak dapat diatur dengan peraturan biasa, baik karena pejabatnya tidak berwenang, maupun tidak lagi menyangkut materi muatan suatu peraturan.¹²¹

Dalam praktek, ketentuan kebijakan menjelma dalam berbagai bentuk diantaranya adalah pengumuman atau maklumat.¹²² Menariknya, hasil penyelidikan Bagir Manan dan Kuntana Magnar menunjukkan bahwa terdapat maklumat yang dikatologkan ke dalam peraturan perundang-undangan khususnya yang dibentuk antara tahun 1945-1949. Misalnya, Maklumat Presiden No. 4 Tahun 1948 (tanggal 3 Maret 1948) yang menetapkan peraturan konvensi tanah tetap berlaku. Disamping Maklumat yang secara materil bersifat mengatur itu, terdapat pula Maklumat yang tata cara penetapannya dapat digolongkan dalam bentuk undang-undang. Karena ditetapkan Presiden bersama KNIP (Pasal 5 ayat (1), *jo* Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dan Maklumat Wakil Presiden No. X) yaitu Maklumat Presiden tanggal 14 November 1949. Maklumat ini ditandatangani Presiden (Soekarno), Perdana Menteri (Moh. Hatta), Ketua KNIP (Assat), yang berisi: 1) mengakui hanyalah negara Republik Indonesia Serikat yang merdeka berdaulat sepenuhnya atas seluruh daerah Indonesia; (2) Menyumbangkan kepada Republik Indonesia Serikat segala alat perlengkapan Pemerintah Republik Indonesia yang

¹²⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah...*, *Op.Cit.*, hlm. 167-168.

¹²¹ Bagir Manan, *Teori dan Politik...*, *Op.cit.*, hlm. 231-232.

¹²² 1) surat edaran, 2) surat perintah atau instruksi; 3) pedoman kerja atau manual, 4) petunjuk pelaksanaan (juklak), 5) petunjuk operasional/petunjuk teknis (juknis), 6) instruksi, 7) pengumuman, 8) buku panduan atau “*guide*” (*guidance*), 9) kerangka acuan atau *Term of Reference* (TOR), dan 10) desain kerja atau desain proyek (*project design*). Lihat selengkapnya di Jimly Asshiddiqie, *Perihal ...*, *Op.cit.*, hlm. 393.

diperlukan untuk menegakkan dan menyempurnakan Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat.¹²³

Selain kedua maklumat itu terdapat pula maklumat yang mengatur materi muatan yang terdapat dalam UUD 1945 yaitu Maklumat Wakil Presiden No X yang diterbitkan pada tanggal 16 Oktober 1945. Maklumat itu berisi ketentuan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat dibentuk, Komite Nasional diserahi kekuasaan legislatif, dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara. Selain itu, Maklumat tersebut juga menentukan pembentukan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, yang anggota-anggotanya dipilih di antara anggota-anggota Komite Nasional Pusat. Badan Pekerja bertanggung jawab pada Komite Nasional Pusat. Melalui Maklumat ini telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang tidak lagi sepenuhnya di tangan Presiden, melainkan ditetapkan oleh Presiden bersama-sama (dengan persetujuan) Badan Pekerja Komite Nasional. Dengan demikian, Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" harus dibaca "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional". Hal itu juga berlaku pada Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 UUD 1945.¹²⁴ Dengan demikian, Maklumat itu bukanlah keputusan administrasi negara melainkan keputusan negara.

Ada dua alasan utama kenapa penyimpangan-penyimpangan di atas justru dibenarkan oleh hukum **pertama**, digunakannya nama "maklumat" dikarenakan pada waktu itu memang belum sempat memikirkan apakah nama produk yang dibuat oleh Presiden, Menteri, Komite Nasional, dan sebagainya. Maklumat dipakai sebagai alternatif bagi jenis peraturan perundang-undangan yang tidak dikategorikan dalam bentuk undang-undang atau peraturan pemerintah.¹²⁵ **Kedua**, selama perangkat-perangkat pembentuk peraturan perundang-undangan, khususnya pembentuk undang-

¹²³ Keberadaan Maklumat sebagai peraturan perundang-undangan dapat dibaca selengkapnya pada Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah...*, *Op.cit.*, hlm. 188-198.

¹²⁴ Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan kedua, Nusa Media, Bandung, 2019, hlm. 56-57.

¹²⁵ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia", *Jurnal NEGARA HUKUM*, Vol. 9, No. 1, 2018, hlm. 83.

undang belum terbentuk, penyelenggaraan negara dilakukan secara "darurat" dan penetapan hukum tertentu dibuat dalam bentuk maklumat.¹²⁶

Ketika memasuki era reformasi, pembentuk UU berupaya untuk menata peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui penciptaan UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan. UU ini mengakhiri ragam pengertian peraturan perundang-undangan yang berkembang baik dalam teori maupun praktik¹²⁷ dengan merumuskan defenisi peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Bahkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden; dan
5. Peraturan Daerah;
 - a. Peraturan Daerah Provinsi;
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
 - c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat.

Disamping itu, ketentuan Pasal 7 ayat (4) juga memberikan petunjuk adanya jenis peraturan lainnya. Berikut adalah bunyi Pasal *a quo* "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang **diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi**". Dalam doktrin, jenis peraturan ini disebut

¹²⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah..., Op.cit.*, hlm. 174.

¹²⁷ Mengenai ragam pengertian peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, cetakan kedua, P.T Alumni, Bandung, 2012, hlm. 14-19.

sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. **Dengan demikian, klausul itu mengecualikan ketentuan kebijakan dari peraturan perundang-undangan.** (Cetak tebal dari penulis).

Menariknya, praktik pengujian yang dikembangkan oleh Mahkamah Agung justru berkata lain dimana ketentuan kebijakan dipandang sebagai peraturan perundang-undangan. Hal itu nampak ketika MA menguji Surat Edaran Dirjen Mineral Batu Bara dan Panas Bumi No. 03/31/DJB/2009. Dalam putusan No. 23 P/HUM/2009, MA menyatakan bahwa SE No. 03.E/31/DJB2009 bertentangan dengan UU No. Tahun 2009 dan karenanya tidak sah dan tidak berlaku untuk umum. MA juga memerintahkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk membatalkan dan mencabut SE No. 03.E/31/DJB2009 sebelum terbitnya peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 4 Tahun 2009. Dalam pengujian itu MA berpandangan bahwa walaupun SE No. 03.E/31/DJB2009 tidak termasuk dalam urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 UU 10/2004, akan tetapi berdasarkan Penjelasan Pasal 7 tersebut dapat digolongkan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada ketentuan tata urutan dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Lebih lanjut dalam Putusan No. 03 P/HUM/2010, MA mengabulkan permohonan uji material Surat Dirjen No. Dj.I/PP.00.9/973/2009 untuk sebagian. MA menyatakan bahwa format Surat Dirjen itu memang seperti surat biasa namun isinya merupakan ketentuan yang mengatur (*regelling*) dan berlaku umum bagi semua yang dituju dalam surat tersebut.

Menyadari masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan, UU itu kemudian diganti oleh UU 12/2011 sebagaimana diubah dengan UU 15/2019. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) menyebut peraturan perundang-undangan di bawah UU secara berturut-turut yakni Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain empat jenis peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat pula jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang berada di bawah undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Jenisnya meliputi (dengan tidak menyebut nama nomenklaturnya) peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan Pasal 8 Ayat (2), peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tersebut dapat diakui keberadaannya jika pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau **dibentuk berdasarkan kewenangan**. Adapun yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. (Cetak tebal dari penulis)

Dalam doktrin, peraturan jenis itu tidak dikenal sebagai peraturan perundang-undangan sebab peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum bersifat hierarkis dimana norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya pada norma hukum yang lebih tinggi sebagaimana dikemukakan Hans Kelsen atau yang disebut oleh Joseph Raz sebagai *chain of validity*.¹²⁸ Peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan dalam praktik cenderung merefleksikan suatu ketentuan kebijakan.

Mendasarkan pada uraian di atas, penulis menilai bahwa politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mendikotomikan ketentuan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan. Atas dasar pemikiran itu, penulis berkeyakinan bahwa walaupun nomenklatur maklumat tidak dikenal dalam UU 15/2019 *jo* UU 12/2011,

¹²⁸ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006, hlm. 157.

namun ke depan tidak menutup kemungkinan akan muncul maklumat-maklumat berjenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terjadi di masa lampau.

Penuangan *limitation clause* ke dalam Maklumat Kapolri

Ada dua pertanyaan yang perlu diajukan pertama kenapa ham perlu dibatasi? Kedua, bagaimana pembatasan itu dilakukan? Jawabannya atas pertanyaan pertama adalah *to protecting the rights of others, public health, national security, public morals, dan promoting social justice*. Sedangkan jawaban atas pertanyaan kedua adalah melalui undang-undang atau putusan pengadilan yang dilakukan secara proporsional.

Kedua jawaban itu dirumuskan dengan baik dalam pasal 28 J ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Rumusan serupa juga ditemukan dalam konstitusi Kanada yang berbunyi:

“guarantees the rights and freedoms set out in subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society”.¹²⁹

Model perumusan seperti itu dikenal dengan istilah *general limitation clause* yang berbeda dengan *right-specific limitation clause* sebagaimana yang ditemukan dalam Pasal 19 konstitusi India.¹³⁰ Meskipun begitu, ketika dihadapkan pada upaya pembatasan hak, keduanya tidak mengeyampingkan prinsip proporsional.

Menurut Aharon Barak *proportionality* adalah serangkaian petunjuk untuk menentukan kondisi yang diperlukan dan dibutuhkan dalam melakukan pembatasan terhadap hak yang dilindungi oleh konstitusi dengan cara diperbolehkan oleh konstitusi

¹²⁹ Lihat *article 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

¹³⁰ Terkait penjelasan perbedaan *general limitation clause* dengan *right-specific limitation clause* dapat dibaca dalam Elliot Bulmer dan Dawood Ahmed, *Limitation Clauses*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) edisi kedua, Swedia, 2017, hlm. 12.

itu sendiri.¹³¹ Uji proporsionalitas terdiri atas pertama, tujuan yang hendak dicapai; kedua, pertalian yang rasional; ketiga, langkah-langkah yang harus dilakukan; dan keempat, kelayakan antara manfaat yang diperoleh dengan mewujudkan tujuan yang hendak dicapai dengan kerugian yang diderita terhadap hak-hak konstitusional.¹³² Kriteria ini tidak bersifat mutlak. Setiap negara mempunyai ukuran berbeda-beda ketika melakukan uji proporsionalitas. Di Kanada, proporsionalitas disebut juga dengan “*Oakes Test*” sebab rumusan ini pertama kali diterapkan pada kasus *R v. Oakes*. Pada putusan tersebut, Mahkamah Agung Kanada mempertimbangkan bahwa:¹³³

“reasonable limitations that can be demonstrably justified in a free and democratic society” require a “sufficiently significant objective” and a proportional means used to achieve it. The “sufficiently significant objective” must “relate to concerns which are pressing and substantial”.

Di Afrika Selatan, penerapan uji proporsionalitas dijumpai pada kasus *S v. Jordan and Others* 2002. Uji tersebut terdiri atas pertama, *it must determine whether the impugned provision limits a constitutional right*. Kedua, *determines whether the limitation of the right is justifiable in terms of the limitation clause*. Demikian halnya Mahkamah Konstitusi Jerman yang menerapkan uji proporsionalitas dengan berdasar pada (a) *be appropriate*; (b) *represent the least restrictive means necessary to achieve the ends in view*; dan (c) *be proportionate*.

Berbeda dengan negara-negara di atas, Mahkamah Konstitusi Indonesia justru tidak pernah secara eksplisit menerapkan uji proporsionalitas (*proportionality test*) dalam memutus konstitusionalitas undang-undang. Namun, secara implisit penggunaan argumentasi yang menyerupai pertimbangan proporsionalitas dapat ditemui di beberapa tempat.¹³⁴ Dalam pandangan MK pembatasan harus memenuhi unsur antara lain:

¹³¹ Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights And Their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, hlm. 3.

¹³² *Ibid.*, 131. lihat juga Bisariyadi, “Penerapan Uji Proporsionalitas dalam Kasus Pembubaran Partai Politik: Sebuah Perbandingan”, *Jurnal hukum & Pembangunan*, Vol 8, No 1, 2018, hlm. 92.

¹³³ Putusan Mahkamah Agung Kanada dalam kasus *R v Oakes*, [1986] 1 SCR 103, hlm. ¹³⁶⁻¹³⁷

¹³⁴ Ilham Magribi, Penerapan Prinsip Proporsionalitas dalam Penafsiran Mahkamah Konstitusi Terhadap Limitation clause dalam UUD 1945, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2018, hlm. 150.

mengacu pada bunyi pasal 28J ayat 2 yaitu (i) berdasarkan undang-undang untuk menghindarkan penyalahgunaan wewenang; (ii) dilakukan semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain; (iii) dilakukan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Di luar daripada ketentuan sebagaimana tertera dalam bunyi Pasal *a quo*, MK juga menyatakan bahwa suatu pembatasan haruslah memenuhi kaidah; (iv) disertai dengan alasan-alasan kuat, masuk akal, proporsional, tidak berlebihan; (v) tidak mengandung nuansa hukuman politik pada kelompok tertentu; (vi) relevansi pembatasan dengan Pasal 28J ayat 2; dan (vii) tidak bersifat eksekutif.¹³⁵

Lantas, apakah penerapan *limitation clause* ke dalam Maklumat Kapolri bersifat konstitusional? Tentunya, jika didasarkan pada uji proporsionalitas, jawaban atas pertanyaan itu adalah tidak. **Pertama**, akses terhadap konten internet adalah bagian dari hak atas informasi yang dilindungi UUD 1945, khususnya dalam ketentuan Pasal 28F, dan juga sejumlah peraturan perundang-undangan, seperti Pasal 14 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh sebab itu, dalam melakukan setiap tindakan pembatasan terhadap hak-hak tersebut, harus sepenuhnya tunduk pada prinsip dan kaidah pembatasan, sebagaimana diatur Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yakni melalui UU. Disamping itu, keadaan saat itu tidak mencerminkan suatu "ke daruratan" sehingga tidak tepat jika pembatasan dilakukan melalui maklumat.

Kedua, pembatasan yang dilakukan tidak didasarkan pada alasan-alasan yang kuat dan berlebihan. Mendasarkan pada Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Komunikasi dan Informatika, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Kepala Badan Penanggulangan Terorisme, tentang larangan kegiatan, penggunaan simbol, dan atribut serta penghentian kegiatan front pembela islam, pada 30 Desember 2020, FPI bukanlah ormas terlarang seperti PKI melainkan **organisasi yang dinyatakan bubar secara hukum dan dilarang melakukan kegiatan yang menggunakan lambang atau simbol FPI**. Disinilah titik

¹³⁵ Rian Adhivira Prabowo, "Beberapa Catatan dari Limitasi atas Limitasi Pengaturan HAM dalam Konstitusi", *Indonesian State Law Review*, Vol. 2 No. 2, 2020, hlm. 160-161

tekannya, sehingga siapa pun yang mengakses, mengunggah, dan menyebarkan konten terkait FPI baik melalui website maupun media sosial tidak dapat dihukum berbeda dengan menyebarkan dan mengembangkan ajaran Komunisme/ Marxisme-Leninisme adalah merupakan tindak pidana yang dapat dipidana sebagaimana diatur dalam Pasal 107 a UU No. 27/1999 Tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara. (Cetak tebak dari penulis)

Penutup

Politik hukum perundang-undangan memberikan ruang bagi pemerintah untuk menerbitkan maklumat berjenis peraturan perundang-undangan. Penuangan *limitation clause* ke dalam maklumat tidak diperlukan sebab tidak sejalan dengan kaidah pembatasan dalam pasal 28J UUD 1945. Untuk itu perlu dilakukan upaya koreksi terhadap maklumat itu.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Kedua, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006.
- Barak, Aharon, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Beermann, Jack M, *Inside Administrative Law What Matters and Why*, Aspen Publishers, Amerika Serikat, 2011.
- Gde, I Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, cetakan kedua, P.T Alumni, Bandung, 2012,
- Huda, Ni'matul, dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan kedua, Nusa Media, Bandung, 2019.
- Manan, Bagir dan Susi Dwi Harjanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, Cetakan kedua, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, P.T Alumni, Bandung, 1997.
- Soemantri, Sri, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, Cetakan pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, Alumni, 2016,
- M. Neily III, Clark, *Terms of Engagement: How Our Courts Should Enforce the Constitution's Promise of Limited Government*, Encounter Books, New York, 2013
- Roznai, Yaniv, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, Oxford University Press, Britania Raya, 2017.
- Bulmer, Elliot dan Dawood Ahmed, *Limitation Clauses, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) edisi kedua*, swedia, 2017.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Ilham Magribi, Penerapan Prinsip Proporsionalitas Dalam Penafsiran Mahkamah Konstitusi Terhadap Limitation clause dalam UUD 1945, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2018.

Artikel Jurnal

Bisariyadi, "Penerapan Uji Proporsionalitas dalam Kasus Pembubaran Partai Politik: Sebuah Perbandingan", *Jurnal hukum & Pembangunan*, Vol 8, No 1, 2018.

Rian Adhivira Prabowo, "Beberapa Catatan dari Limitasi atas Limitasi Pengaturan HAM dalam Konstitusi", *Indonesian State Law Review*, Vol. 2 No. 2, 2020.

Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", *Jurnal NEGARA HUKUM*, Vol. 9, No. 1, 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang No 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183.

Biodata Penulis

Moh Rizaldi, lahir di Palu pada tanggal 19 Agustus 1995. Saat ini merupakan mahasiswa pada Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran. Dapat dihubungi pada email moh18003@mail.unpad.ac.id dan telp: 082291636739.

**Pilihan Konstitusional Hubungan Pemerintah Pusat Dengan
Pemerintah Daerah Dalam Perimbangan Keuangan Pada Kondisi
Darurat**

Oleh :

BENI KURNIA ILLAHI

(Dosen Hukum Administrasi dan Keuangan Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dan
Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas)

Email : beniillahi@yahoo.co.id

HAYKAL

(Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas)

Email : haykalc10@gmail.com

Abstrak

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara. Itu sebabnya, pengelolaan keuangan daerah mesti dilakukan dengan cara yang baik dan bijak agar keuangan daerah dapat digunakan secara efisien berdasarkan peraturan perundang-undangan berlaku. Dalam perkembangannya, perubahan suatu kondisi juga berimplikasi pada bergesernya pengaturan pengelolaan keuangan daerah. Kondisi demikian salah satunya yaitu kondisi darurat seperti pandemi COVID-19. Sebab, hukum positif Indonesia belum sepenuhnya komprehensif mengatur soal kebijakan keuangan daerah dalam kondisi darurat berdasarkan konstitusi. Itu sebabnya, yang menjadi fokus kajian ini adalah Pertama, Bagaimana Pengaturan Relasi Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. Kedua, Bagaimana Pilihan Konstitusional Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Perimbangan Keuangan Pada Kondisi Darurat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif serta dianalisis melalui studi kepustakaan dan metode analisis data menggunakan yuridis-kualitatif. Hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini yaitu konsep dan kebijakan keuangan daerah dalam keadaan darurat secara eksplisit sesungguhnya telah dinormakan melalui UU Nomor 2 Tahun 2020, hanya saja tidak secara komprehensif mengatur muatan-muatan penting dalam menilik pengaturan soal perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sehingga kebijakan tersebut perlu di tata kembali sesuai dengan kehendak konstitusi.

Kata Kunci : Pilihan Konstitusional, Perimbangan Keuangan, Pemerintah Daerah, Kondisi Darurat.

**CONSTITUTIONAL OPTIONS FOR CENTRAL GOVERNMENT RELATIONSHIP WITH
LOCAL GOVERNMENTS IN BALANCING FINANCIAL IN EMERGENCY
CONDITIONS**

Abstract

Regional financial management policies are a subsystem of the state financial management system. That is why the management of regional finances must be carried out in a good and wise manner rather than that regional finances can be used efficiently based on the prevailing laws and regulations. In its development, changes in conditions also have implications for shifting regional financial management arrangements. One such condition is an emergency such as the COVID-19 pandemic. This is because Indonesia's positive law has not yet fully regulated regional financial policies in emergencies based on the constitution. That is why, the focus of this study is First, How to Arrange Financial Balance Relations between Central and Regional Government in Indonesia. Second, How is the Constitutional Choice of the Relationship between the Central Government and Local Governments in Financial Balance in Emergency Conditions. This research uses normative legal research methods with descriptive research specifications and is analyzed through literature study and data analysis methods using juridical-qualitative. The results of the research and discussion in this study are that the concepts and policies of regional finance in a state of emergency have been standardized explicitly through Law Number 2 of 2020, it's just that it does not comprehensively regulate important content in observing the regulation of the financial balance between the central and regional governments. So that the policy needs to be reorganized following the will of the constitution.

Keywords: *Constitutional Choice, Financial Balance, Local Government, Emergency Conditions.*

A. LATAR BELAKANG

“The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originate from the fact that the members of the nation contribute the payments. The rights are based on a loftier idea. The idea of sovereignty.”¹³⁶

- Rene Stourm, *The Budget*, Paris, 1917 -

Tarik ulur relasi antara pusat dan daerah hingga hari ini belum juga menemukan format yang ideal, bahkan cenderung mengarah pada ketegangan yang tak berkesudahan. 74 tahun perjalanan pemerintahan dan politik di Indonesia, pelbagai macam pula pengalaman dan persoalan yang telah dialami. Dalam batas penalaran yang wajar, pola hubungan kekuasaan dan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

¹³⁶ Stourm, Rene. (1917). *The Budget*, dalam oleh Vincent J. Browne, *The Control of Public Budget*, Public Affairs Press, h. 11.

sangat ditentukan oleh desain konfigurasi politik nasional dan kebijakan kementerian terkait yang telah menerima mandat dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara yang diamanatkan oleh Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Secara konstitusional perubahan kedua UUD 1945 melalui Pasal 18A ayat (2) telah mengamanatkan agar diatur dan dilaksanakan secara jelas hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilakukan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.¹³⁷ Indonesia kemudian menerapkan desentralisasi yang diikuti dengan desentralisasi fiskal sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diiringi dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Lalu, dengan perkembangannya kala itu norma tersebut kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta juga dibarengi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintahan Pusat dan Daerah.¹³⁸

Namun, jika ditelusuri secara mendalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebetulnya masih menyisakan persoalan yuridis yang *notabene* tidak mengikuti perkembangan hukum yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Akibatnya, tarik ulur hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sinkron sehingga menimbulkan ketidakadilan yang merata dalam pengalokasian APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam bentuk Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).¹³⁹

¹³⁷ Nasional, Badan Pembinaan Hukum. (2013). Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Jakarta : BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, h. 152-153.

¹³⁸ Yani, Ahmad. (2002). Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta : Rajawali Pers. h. 19.

¹³⁹ Halim, Abdul. (2014). Manajemen Keuangan Sektor Publik, Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah), Jakarta : Salemba Empat, Hlm. 79.

Dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi fiskal ini maka daerah mempunyai hak dan kewajiban mengelola keuangannya sendiri sesuai alokasi yang diterima. Hak dan kewajiban daerah tersebut perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban.¹⁴⁰ Sementara pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah tersebut.¹⁴¹

Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah juga harus dilakukan dengan cara yang baik dan bijak agar keuangan daerah tersebut bisa menjadi efisien penggunaannya yang sesuai dengan kebutuhan daerah.¹⁴² Hak dan kewajiban yang diemban oleh pemerintah daerah disebabkan oleh penerapan Kebijakan desentralisasi Fiskal sebagai konsekwensi logis penerapan desentralisasi dibidang pemerintahan.¹⁴³ Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah.

Dewasa ini, permasalahan mendasar yang sejatinya telah terpampang jelas dalam hal hubungan pengelolaan keuangan pusat dan daerah juga mempengaruhi pengelolaan keuangan negara dalam upaya penanganan pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19). Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem

¹⁴⁰ Huda, Nimatul. (2007). Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Yogyakarta : FHUII Perss, h. 2

¹⁴¹ Lay, Cornelis, dkk. Tim Peneliti. (2009). Pengembangan Assymetrical Decentralization sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia, Laporan Akhir Penelitian Hibah Kompetensi Tahun Anggaran Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada. h. 9.

¹⁴² Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

¹⁴³ Republik Indonesia, Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan. (2014). Pokok-pokok Siklus APBN di Indonesia, Penyusunan Konsep Kebijakan dan Kapasitas Fiskal Sebagai Langkah Awal, Jakarta : Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia, h. 7.

Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, yang pada saat ini sudah ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, telah memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk melakukan penggunaan alokasi untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), penyesuaian alokasi, dan/atau pemotongan/penundaan penyaluran anggaran kepada daerah. Disamping itu, pemerintah pusat juga memiliki kewenangan untuk memberikan dana hibah kepada pemerintah daerah serta melakukan penyederhanaan (*simplifikasi*) dokumen di bidang keuangan negara.

Hadirnya aturan khusus (darurat) ini berpotensi menimbulkan persoalan baru dalam hal perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ditambah lagi tidak adanya aturan khusus di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengatur pemberian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam keadaan khusus (darurat). Berdasarkan hal itu, kemudian perlu melihat lebih jauh bagaimana perubahan relasi perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dalam hal penanganan pandemi COVID-19.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, setidaknya terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang dapat menjadi pagar dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana Pengaturan Relasi Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia ?
2. Bagaimana Pilihan Konstitusional Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Perimbangan Keuangan Pada Kondisi Darurat ?

C. METODE PENELITIAN

Guna menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah di atas, maka proses penelitian ini akan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Sunaryati Hartono mengatakan, dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum

dan pembentukan asas hukum baru.¹⁴⁴ Sedangkan menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada.¹⁴⁵ Yang menitikberatkan penelitian terhadap data kepustakaan atau di sebut dengan data sekunder.

Metode pendekatan yuridis normatif dalam penelitian ini digunakan dengan maksud untuk membahas ketentuan peraturan perundang-undangan nasional berkaitan dengan pilihan konstitusional Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Perimbangan Keuangan Pada Kondisi Darurat. Dalam melakukan penelitian ini, penulis akan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

a. Pendekatan perundang-undangan (statute approach)

Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam penelitian ini.¹⁴⁶ Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang berkaitan dengan kajian ini.

b. Pendekatan konseptual (conseptual approach)

Pendekatan konseptual dilakukan karena belum adanya aturan hukum yang mengatur tentang apa yang hendak diteliti, yaitu pengawasan pengelolaan keuangan negara dalam keadaan darurat yang ideal.¹⁴⁷ Dengan demikian pendekatan konseptual berangkat dari sebuah konsep hukum yang diajukan baik secara filosofi, asas ataupun teori hukum yang ada.

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Relasi Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia

Salah satu pilar pokok ekonomi otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengelola secara mandiri keuangan daerahnya. Indonesia sebagai suatu *unitary state*

¹⁴⁴ C.F.G. Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, hlm. 12.

¹⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

menganut kombinasi antara unsur pengakuan kewenangan bagi daerah untuk mengelola secara mandiri keuangannya dipadukan dengan unsur kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan transfer fiskal dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan fiskal daerah.¹⁴⁸ Dalam pandangannya, Nick Devas menyebutkan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara pelbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publik.¹⁴⁹

Itu sebabnya, pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu keharusan yang wajib menggunakan instrumen desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Dengan begitu, Pemerintah Pusat perlu menyadari bahwa penekanan yang berlebihan terhadap unsur yang membawa ke arah resentralisasi di bidang fiskal merupakan antitesis terhadap semangat desentralisasi. Sebab, negara perlu mendorong daerah untuk semakin meningkatkan fungsi-fungsi pelayanannya tanpa harus mengeksploitasi sumber-sumber PAD di luar batas kewajaran dan kemampuan daerah.¹⁵⁰ Oleh karena itu, strategi penataan relasi dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan langkah strategis dalam melaksanakan otonomi daerah berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan kearifan lokal.

Sebab jika dibaca perkembangan pengaturan di bidang keuangan negara sebagai plafon regulasi keuangan, ternyata aturan tersebut masih memperlihatkan kecenderungan ke arah resentralisasi sistem kekuasaan, sekurang-kurangnya di bidang fiskal.¹⁵¹ Ditinjau dari sudut pembiayaan pemerintahan (*governance financing*), instrument fiskal merupakan instrument vital dalam penyelenggaraan kekuasaan. Dengan begitu, resentralisasi di bidang fiskal dapat mereduksi makna otonomi bagi daerah.¹⁵² Beberapa

¹⁴⁸ Tjandra, W. Ryawan. (2014). *Op.cit.*, h. 176.

¹⁴⁹ Devas, Nick. (1989). *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, h. 179

¹⁵⁰ Sabarno, Hari. (2008). *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta : Sinar Grafika, h. 117

¹⁵¹ Muhammad, Mari'e. (2009). *Kebijakan Fiskal pada Masa Krisis 1997, dalam Era Baru Kebijakan Fiskal*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, h. 68

¹⁵² Suharyo. (2016). *Otonomi Khusus di Papua dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum Dalam Kesejahteraan Masyarakat*, *Jurnal Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum*

indikator yang memperlihatkan kecenderungan perluasan kewenangan pemerintah pusat di satu sisi dan penyempitan kewenangan daerah di bidang fiskal di sisi lain yaitu meliputi, *Pertama*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) yang mendesaian sistem pengelolaan keuangan Negara secara sentralistik.

Keleluasaan daerah dalam penyusunan APBD secara ketat harus mengacu pada desain pemerintah pusat mengenai pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro bagi rancangan anggaran yang disusun oleh pusat.¹⁵³ Hal itu lebih kentara pada Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah yang menjelaskan bahwa hasil-hasil program pembangunan harus secara sinergis mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional yang ditetapkan dalam RPJM Nasional. Melalui UU Keuangan Negara tersebut kemudian Kementerian Keuangan memperoleh perluasan kekuasaan sebagai otorisator sekaligus ordonator khusus keuangan Negara.

Sekalipun strategis kedudukannya, Menteri Keuangan sebetulnya tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam pengelolaan keuangan negara termasuk dalam mengeluarkan kebijakan atau peraturan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebab, memang kehendak konstitusi yang menginginkan agar anggaran dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang kemudian dikemas dalam sebuah struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana amanat yang tersirat dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.¹⁵⁴

Itu sebabnya dalam kerangka konstitusi, APBN musti diletakkan sebagai instrumen ideologis dan salah satu alat bernegara dalam mewujudkan cita-cita

Nasional, Volume 5, Nomor 3, Desember 2016, Jakarta : Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Hlm. 325.

¹⁵³ Huda, Ni'matul. (2014). Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, Bandung : Nusamedia, Hlm. 312.

¹⁵⁴ Yamin, Mohammad. (1959). Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, Jakarta : Yayasan Prapantja, h. 311., dalam Atmadja, Arifin P. Soeria. (2009). Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik, Jakarta : Rajawali Pers, h. 5.

konstitusi.¹⁵⁵ Untuk mewujudkan itu semua tentu perlu mekanisme kontrol dari Presiden sebagai CFO dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara tersebut. Sebab, dengan kondisi saat ini banyak sekali kalangan yang mengatakan dan menganggap bahwa APBN itu hanya sekedar angka-angka yang alokasikan dalam undang-undang,¹⁵⁶ serta APBN juga sering dianggap sebagai alat politik.

Padahal sebetulnya APBN/APBD merupakan sebuah kedaulatan¹⁵⁷ dan seperangkat kaidah hukum atau aturan yang berbentuk undang-undang yang disusun setiap tahunnya oleh Pemerintah dan DPR yang harus dipatuhi dan ditaati oleh setiap elemen penyelenggara negara. Artinya, persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR untuk menyusun dan menetapkan APBN/APBD memiliki hubungan kontrak sosial dan konsekuensi yang mesti ditaati oleh seluruh elemen bangsa. Karena begitulah cerminan dari sistem pemerintahan presidensial tersebut. Hal ini senafas dalam pandangan Sri Soemantri yang menyarikan pendapat Shepard L. Witman dan John J. Wuest yang menjelaskan bahwa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut :¹⁵⁸

¹⁵⁵ Bahkan Muhammad Yamin sebagai salah satu tokoh *the founding fathers* bangsa ini pernah menyampaikan bahwa, pada hakikatnya untuk menjalankan amanah konstitusi perihal keuangan negara diperlukan sebuah norma ataupun kaidah yang bisa menopang dan mengakomodir pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam konstitusi tersebut, sehingga dapat diimplementasikan secara konkret oleh pemerintah. Dikutip dalam Yamin, Mohammad. (1959). Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, Jakarta : Yayasan Prapantja, h. 311., dalam Atmadja, Arifin P. Soeria. (2009). Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik, Jakarta : Rajawali Pers, h. 5.

¹⁵⁶ Dalam kajian hukum administrasi negara, perumusan APBN tidak bisa semata-mata hanya membiacarakan pada aspek kebijakan, atau dikenal dengan istilah politik anggaran. Misalnya, terkait dengan bagaimana kebijakan anggaran, baik dari sisi pendapatan dan belanja Negara harus memenuhi ketentuan- ketentuan yang sudah diatur di dalam konstitusi. Karena logika hukumnya kebijakan APBN yang telah memenuhi ketentuan konstitusi sekalipun dapat dikatakan in-konstitusional jika melanggar prosedur-prosedur dan hak-hak konstitusional yang bertentangan dengan konstitusi. Maka dari itu, tidak mungkin menilai konstitusionalitas APBN hanya dari segi prosedur saja. Misalnya, berkenaan dengan transparansi, kontrol, dan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan dan pelaksanaan APBN. Dikutip dari Makalah Beni Kurnia Illahi pada kegiatan *Focus Group Discussion* yang membahas tema “*Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*” yang diselenggarakan atas kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, pada Senin, 4 September 2017, di Hotel Mercure, Padang.

¹⁵⁷ Filosofi tersebut sesungguhnya sejalan dengan pandangan Rene Stourm yang menyatakan, “*The constitutional right wick a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. The rights is based on a loftier idea. The idea of sovereignty*”. Hal ini dikemukakan oleh Rene Stourm dalam bukunya *The Budget*, sebagaimana dikutip oleh Vincent J. Browne, *The Control of Public Budget*, Public Affairs Press, h. 11.

¹⁵⁸ Soemantri, Sri. (2014). *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Bandung : PT

- Sistem pemerintahan ini berdasarkan asas pemisahan kekuasaan.
- **Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Kepala Eksekutif (Presiden) dengan anggota kabinetnya (para menteri). Para menteri bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala eksekutif.**
- Kepala eksekutif tidak dapat membubarkan badan legislatif (parlemen, *Congress*) dan sebaliknya kepala eksekutif tidak harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen, *Congress*).
- Kepala eksekutif (Presiden) dipilih oleh Dewan Pemilih (*Electoral College*) atau dipilih langsung rakyat secara langsung dalam satu Pemilu. Oleh karena Presiden dipilih oleh Dewan Pemilih atau dipilih langsung oleh rakyat secara langsung sebagai konsekuensinya Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan mana pun, kecuali melalui *impeachment*.

Meskipun hal ini terkesan sederhana, namun dalam konsepsi negara hukum apalagi Indonesia yang dianggap sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, hal ini akan menjadi sebuah persoalan ketatanegaraan. Sebab, jika kaidah hukum yang terdapat dalam instrumen hukum APBN/APBD itu melenceng dari apa yang direncanakan, maka akibat hukum yang timbul justru akan sangat besar. Hal itu dapat saja terjadi dikarenakan ketidaktransparanan pengelolaan keuangan negara, pemborosan dan ketidaktepat sasaran anggaran negara, hingga tumpang-tindih kewenangan antar lembaga pengawas keuangan Negara.¹⁵⁹

Tentu saja Presiden sebagai CFO atau *Otorisatoir* dalam melakukan tindakan hukum yang berakibat pada keuangan Negara harus bertanggungjawab penuh terhadap setiap persoalan yang muncul.¹⁶⁰ Karena pada prinsipnya hukum keuangan negara harus diletakkan pada konsep pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara yang tentu saja membawa implikasi yuridis yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jika ditinjau dari aspek kekuasaan pemerintahan secara umum, kekuasaan pemerintah pusat sendiri sudah sangat luas dalam hal proses alokasi dana perimbangan kepada pemerintah daerah.¹⁶¹ Dana perimbangan tersebut didalilkan di dalam Pasal Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang terdiri atas, dana bagi hasil, dana alokasi

Remaja Rosdakarya, h. 161-166.

¹⁵⁹ Saidi, Muhammad Djafar. (2011). Hukum Keuangan Negara, Jakarta : Raja Grafindo Persada, h. 21.

¹⁶⁰ Tjandra, W. Ryawan. (2014). *Op.cit.*, h. 37.

¹⁶¹ Silalahi, Udin. (2012). Kajian Seputar Problematika Keuangan Negara, Aset Negara, dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jakarta : Sekretariat Jenderal DPR RI. h.14

umum, dan dana alokasi khusus.

Pelimpahan kewenangan terhadap sumber-sumber penerimaan Negara kepada pemerintah daerah sebetulnya merupakan hal yang ihwal dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan tugas-tugas rutin, pelayanan publik dan peningkatan investasi yang produktif (*capital investment*) bagi daerah. Hal tersebut harus dipertimbangkan oleh Pemerintah Pusat untuk men-support pelaksanaan desentralisasi. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pun terkesan lebih cenderung memberikan penekakan pada model perencanaan terpusat dan terkesan *developmentalis* dapat menjadi kebijakan yang bersifat paradoks dengan arah desentralisasi kekuasaan.

Hal senada juga dipelintir oleh Kevin J. Davey mengungkapkan bahwa terdapat 4 (empat) kriteria yang perlu digunakan sebagai acuan untuk menjamin sistem hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang meliputi :¹⁶²

1. Sistem tersebut seharusnya memberikan kontribusi kekuasaan yang rasional di antara tingkat pemerintahan mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi;
2. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
3. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
4. Pajak atau retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Kedua, semakin diperluasnya kewenangan Kementerian Dalam Negeri dalam melakukan control fiskal terhadap pemerintah daerah. Di mana, berdasarkan Pasal 175 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan atributif kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk melakukan pengendalian defisit anggaran setiap daerah. Di samping itu, Pasal 175 ayat (2) juga mewajibkan pemerintah daerah melaporkan posisi surplus/defisit APBD kepada Mendagri dan Menteri Keuangan setiap semester dalam tahun anggaran berjalan. Jika

¹⁶² Tjandra, W. Ryawan. (2014). *Op.cit.*, h. 37.

pemerintah daerah tidak menjalankan kewajiban sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 175 ayat (2) tersebut, pemerintah dapat menjatuhkan sanksi berupa penundaan penyaluran dana perimbangan. Hal tersebut mengisyaratkan dan memperlihatkan semakin diperkuatnya kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan pengendalian kebijakan fiskal pemerintah daerah.

Dalam *hystorical context*, pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah menjelaskan bahwa kewenangan pengendalian kebijakan fiskal daerah semacam itu memang tidak diatur secara tegas. Akibatnya, cukup banyak daerah yang kurang cermat dalam mendesain kebijakan keuangan daerah ketika mengalami defisit keuangan. Bahkan ada pula daerah-daerah yang sampai menunggak melakukan pembayaran kepada para Aparatur Sipil Negara (ASN) disebabkan tidak tersedianya komponen anggaran rutin untuk membayar gaji ASN. Pengalaman kasus seperti itu yang tampaknya melatarbelakangi keinginan Pemerintah Pusat diberikan akses untuk melakukan kontrol terhadap kebijakan fiskal bagi Pemerintah Daerah. Namun, sangat disayangkan juga penekanan yang berlebihan untuk selalu ingin secara ketat mengontrol kebijakan fiskal daerah dapat mematikan kreativitas dan menutup ruang inovasi bagi daerah dalam bidang pengelolaan keuangan daerah.

Padahal, secara ideal tujuan dari kebijakan desentralisasi yang antara lain dilaksanakan melalui Dana Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang meliputi :

1. Dalam rangka pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat dan pemerintah daerah agar tidak tertinggal di bidang pembangunan;
2. Untuk mengintensifkan aktivitas dan kreativitas perekonomian masyarakat daerah yang berbasis pada potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah bertindak sebagai fasilitator dalam pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh rakyatnya. Artinya, di era otonomi daerah saat ini rakyat harus berperan aktif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerahnya;
3. Mendukung terwujudnya *good governance* oleh Pemerintah Daerah melalui perimbangan keuangan secara transparan;
4. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah secara demokratis, efektif, dan efisien, dibutuhkan sumber daya manusia yang profesional, memiliki moralitas yang baik. Oleh sebab itu, desentralisasi fiskal yang dilaksanakan melalui perimbangan keuangan akan meningkatkan kemampuan daerah dalam membangun

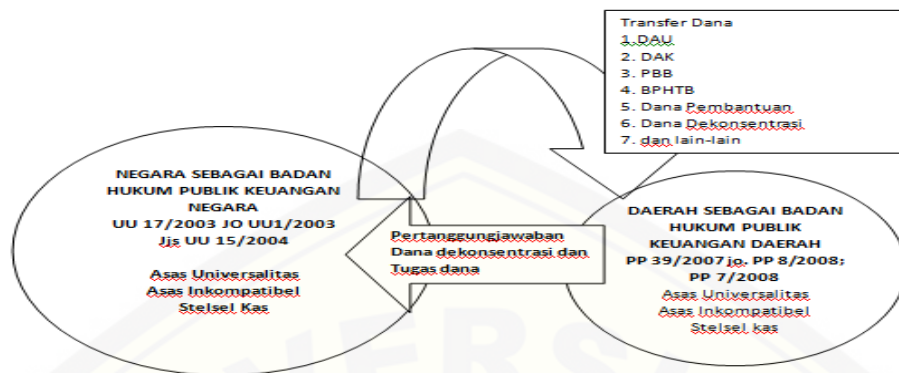
dan pemberian pelayanan kepada masyarakat daerah. Bukan hanya sekedar pembagian dana, lalu terjadi desentralisasi yang berbau koruptif dari pusat ke daerah.

Dari kondisi dilematik yang terjadi saat ini, pelaksanaan otonomi daerah yang seringkali dipelintir “*automoney*” telah menyebabkan kebutuhan yang besar bagi daerah untuk menyusun pelbagai skema keuangan daerah guna membiayai bergesernya pelbagai otoritas dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah. Alasan klasik terus muncul seperti keterbatasan alokasi dana dari pusat (baik dalam skema DBH, DAU, maupun DAK). Hal ini menyebabkan pelbagai daerah mengeksploitasi habis-habisan sumber-sumber pendanaannya bagi Pendapatan Asli Daerah. Pengalaman internasional mendesentralisasikan tanggung jawab pengeluaran yang lebih besar dibandingkan dengan sumber-sumber yang tersedia, maka tingkat pelayanan akan menurun.

Hal yang lain akan dilakukan oleh daerah adalah menekan pusat untuk mendapatkan tambahan kucuran dana ataupun pinjaman yang lebih besar. Dalam banyak kasus hal yang kedua seringkali berhasil dilakukan, namun faktor ketidakseimbangan kapasitas fiskal daerah dengan pinjaman yang dilakukan merupakan problematika desentralisasi fiskal. Salah satu contoh yang terjadi adalah kasus-kasus di Negara Federal Rusia. Sebaliknya, jika lebih banyak penerimaan dari pada pengeluaran yang didesentralisasikan, mobilisasi dana daerah dapat menurun dan muncul ketidakseimbangan makro ekonomi. Negara-negara seperti Kolumbia, Argentina dan Brazil seringkali dijadikan contoh untuk hal tersebut. Di Indonesia setidaknya transformasi pengaturan keuangan Negara menjadi keuangan daerah sebagaimana skema berikut :

Skema I. Transformasi Pengaturan Keuangan Negara menjadi

Keuangan daerah



Berdasarkan skema pengaturan di atas menggambarkan bahwa, sebetulnya manfaat dari otonomi daerah salah satunya yaitu untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan-urusan domestik, agar pusat dapat berkonsentrasi untuk merespons secara lebih akurat dan tepat. Karena desentralisasi memerlukan adanya mutual *understanding* antara pusat dan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal itu akan berpengaruh terhadap pengembalian harga diri pemerintah dan masyarakat daerah, sembari menstimulasi tumbuhnya kreativitas dan inovasi lokal.

Hal senada juga pernah dinukilkan oleh I Isa Sagbas dalam artikelnya “*Fiscal Desentralisation Theory*” menjelaskan bahwa tujuan-tujuan dari *intergovernmental transfer* itu meliputi :¹⁶³

- (a) *To internalise externalities: Local public services with mixed good characteristics should be funded by national taxpayers, because their benefits spill beyond the local areas to benefit those not contributing to local revenues.*
- (b) *To enforce central government preferences:*
 - i. *Macroeconomic consideration: Central government may use intergovernmental transfers to constrain the total current expenditure of local authorities in accordance with its macroeconomic policy and to bring the actual pattern of services expenditures more the level of economic activity and the rate of inflation through budgetary and monetary policy.*
- (c) *Local evenue effort: Intergovernmental transfer could be used to stimulate local tax effort by rewarding those local authorities whose revenue bases, exceeds the national average and penalising those local authorities whose revenue collections fall below the national average.*

¹⁶³ Aman Khan and W. Bartley Hildreth, *et. al.* (2002). Budget Theory in The Public Sector, Quorum Books, London, United Kingdom, dalam tulisan Lance T. Leloup, “Budget Theory for a New Century”, h. 3.

2. Desain Konstitusional Relasi Kementerian Dengan Pemerintah Daerah Dalam Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Pada Kondisi Darurat

a. Desain Konstitusional Relasi Kementerian dengan Pemerintah Daerah Dalam Perimbangan Keuangan

Pengelolaan keuangan negara dan daerah yang tertib dan efisien memerlukan desain legal *framework* yang jelas sebagaimana dijelaskan dalam demarkasi konstitusi UUD 1945. Sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi,¹⁶⁴ kebijakan keuangan Negara dan daerah menjadi salah satu komponen yang sangat mendasar dan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁶⁵ Sebagai manifestasinya, penyelenggaraan pemerintahan secara rutin banyak berhubungan dengan keuangan, apalagi disertai dengan perencanaan pembangunan.¹⁶⁶ Hal ini secara konsepsional dan konstitusional termaktub dalam Bab VIII Hal Keuangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (kemudian disingkat dengan UUD NRI Tahun 1945).¹⁶⁷

Itu sebabnya, pengelolaan fiskal yang semula hanya dipandang bersifat komplementer terhadap kebijakan birokrasi publik sekarang dibangun sebagai suatu sistem tata kelola spesifik yang perlu secara jelas diatur dalam regulasi khusus. Logika yang mendasari kebijakan regulasi tersebut adalah bahwa persoalan keuangan dan perbendaharaan Negara tidak boleh lagi dilihat hanya sebagai pendukung kebijakan publik, melainkan harus diletakkan sebagai penentu kebijakan publik.

Persepsi masyarakat soal pengelolaan keuangan untuk kepentingan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah yang dilakukan oleh daerah sendiri masih diyakini mampu menjamin tercapainya derajat akuntabilitas yang lebih tinggi. dari

¹⁶⁴ Soeriaatmadja, Arifin. (2010). Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara), *Op.cit.*, Hlm. 8.

¹⁶⁵ W. Ryawan Tjandra, *Op.cit.*, Hlm. 285.

¹⁶⁶ Hal ini berarti titik berat tujuan anggaran negara adalah *autorisatie* dari *volksvertegenwoordiging* kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran. Dengan menyatakan APBN merupakan kuasa (*machtiging*) berarti tentu harus ada tanggung jawab yang selayaknya diberikan kepada yang memberikan *machtiging*.

¹⁶⁷ Tjandra, W. Ryawan, *op.cit.*, Hlm. vi.

pada kemudian jika semua aspek keuangan untuk kepentingan daerah ditangani oleh Pemerintah Pusat secara sentralistik. Hasil survey Bank Dunia saja memperlihatkan bahwa sebagian besar responden yang pernah diteliti menyatakan bahwa lebih mempercayai Pemerintah Daerah dibandingkan Pemerintah Pusat dalam penyediaan barang dan jasa. Artinya, pola pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah saat ini lebih banyak menggunakan pendekatan pelayanan yang bersifat demand-driven (*bottom up*) dibandingkan supply-driven (*top down*).

Sebab, belajar dari pengalaman desentralisasi fiskal Kolumbia, penerapan pola pengelolaan keuangan lokal semacam itu mampu berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pemuasan preferensi kebutuhan sesuai dengan yang diinginkan oleh rakyat di daerah, dari pada yang dianggap dibutuhkan oleh daerah menurut penilaian pemerintah pusat. Dalam kondisi seperti itu, tumbuhnya kehidupan lokal baru semakin ditandai oleh meningkatnya partisipasi rakyat.

b. Desain Konstitusional Pengelolaan Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Keadaan Darurat Penanggulangan Pandemi COVID-19

Pandemi COVID-19 telah memicu banyak permasalahan lain di luar permasalahan kesehatan yang perlu ditangani dengan baik oleh pemerintah. Kerjasama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi suatu kebutuhan khusus untuk mengatasi berbagai persoalan yang muncul itu. Namun, masih terdapatnya ketimpangan relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menciptakan sebuah anomali yang malah menimbulkan permasalahan tersendiri di bidang pemerintahan. Salah satu permasalahan yang kemudian muncul adalah dalam hal pengelolaan keuangan penanganan pandemi COVID-19 yang dinilai sangat sentralistik.

Perppu Nomor 1 Tahun 2020 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada pemerintah pusat untuk melakukan *refocusing* anggaran di dalam APBN, termasuk untuk menyesuaikan alokasi, pemotongan, dan/atau penundaan penyaluran anggaran transfer ke daerah dan dana desa. *Refocusing* anggaran ini tentu saja berimplikasi besar kepada kemampuan daerah untuk melakukan penanganan pandemi COVID-19 secara maksimal. Menilik pada perubahan postur APBN yang diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 54

Tahun 2020 yang kemudian diubah kembali melalui Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020, maka dapat dilihat terjadinya perubahan yang cukup signifikan sebagai berikut:

Jenis Anggaran	Perpres 78/2019	Perpres 54/2020	Perpres 72/2020
Dana Bagi Hasil	117.580.294.554.000	89.811.922.157.000	86.418.698.127.000
Dana Alokasi Umum	427.090.582.475.000	384.381.524.227.000	384.381.524.227.000
Dana Transfer Khusus	202.525.948.395.000	182.958.695.000.000	182.558.695.000.000
Dana Insentif Daerah	15.000.000.000.000	13.500.000.000.000	18.500.000.000.000
Dana Otonomi Khusus	22.748.496.000.000	20.876.727.696.000	20.876.727.696.000
Dana Desa	72.000.000.000.000	71.190.000.000.000	71.190.000.000.000
Total	856.945.321.424.000	762.718.869.080.000	763.925.645.050.000

Berdasarkan data di atas, terjadi pengurangan anggaran sebesar Rp. 93.019.676.374.000,- (*Sembilan Puluh Tiga Triliun Sembilan Belas Milliar Enam Ratus Tujuh Puluh Enam Juta Tiga Ratus Tujuh Puluh Empat Ribu Rupiah*). Perubahan belanja wajib (*mandatory spending*) pemerintah pusat yang diatur melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2020 turut pula merubah ketentuan pengelolaan dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Pasal 28 angka 6 Perppu Nomor 1 Tahun 2020 secara terbatas menyatakan bahwa beberapa ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tidak berlaku, yaitu Pasal 27 ayat (1), Pasal 36, Pasal 83, dan Pasal 107 ayat (2). Akibatnya ketentuan mengenai besaran dana alokasi umum tidak lagi sebesar 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan di dalam APBN.

Selain besarnya yang berkurang, pengelolaan dana perimbangan keuangan pusat dan daerah juga mendapatkan ketentuan khusus yang diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia (PMK). PMK Nomor 19/PMK.07/2020 tentang Penyaluran dan Penggunaan Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Insentif

Daerah Tahun Anggaran 2020 dalam Rangka Penanggulangan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19), mengatur terkait dengan penyaluran dana perimbangan dan penggunaan dana tersebut. Terhadap penyaluran dana bagi hasil SDA untuk triwulan II dan III serta dana alokasi umum untuk Mei-September 2020 dapat disalurkan dengan dua syarat khusus, yaitu:

- a. Pemerintah Daerah telah menyampaikan Laporan Kinerja Bidang Kesehatan untuk pencegahan dan/atau penanganan COVID-19; dan
- b. Laporan Kinerja Bidang Kesehatan untuk pencegahan dan/ atau penanganan COVID-19 menunjukkan realisasi pelaksanaan kegiatan.

Penggunaan dana perimbangan ini juga secara khusus dimungkinkan untuk kegiatan penanganan dan pencegahan penyebaran pandemi COVID-19.

C. PENUTUP

Meskipun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah didudukkan kapasitasnya sebagai undang-undang organik, akan tetapi karena berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang secara teoritis akademik masih menyisakan masalah yuridis, itu sebabnya perlu adanya penyempurnaan.

Daftar Pustaka

Buku

- Aman Khan and W. Bartley Hildreth, *et.al.* (2002). Budget Theory in The Public Sector, Quorum Books, London, United Kingdom, dalam tulisan Lance T. Leloup, “Budget Theory for a New Century”
- Armando, Ade. (2002). Mengenal Lebih Dekat Badan Pemeriksa Keuangan Sebuah Panduan Populer, Jakarta : Biro Humas dan LN BPK RI, hlm 82., dalam Suhendar. (2015). Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi, Malang : Setara Press.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. (2009). Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik, Jakarta : Rajawali Pers.
- Bulmer, Elliot. (2017). Presidential Legislative Powers, International IDEA Constitution Building Primer 15. Sweden : International IDEA.
- Devas, Nick. (1989). Keuangan Pemerint Daerah di Indonesia, Jakarta : Universitas Indonesia Press.
- Halim, Abdul. (2014). Manajemen Keuangan Sektor Publik, Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah), Jakarta : Salemba Empat.
- Huda, Nimatul. (2007). Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Yogyakarta : FHUII Perss.
- Huda, Ni'matul. (2014). Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, Bandung : Nusamedia.
- Isra, Sadi. Amsari, Feri. Simabura, Charles. dan Fahmi, Khairul. (2014). Kajian Lembaga Kepresidenan dan Postur Kabinet, Padang : Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Muhammad, Mari'e. (2009). Kebijakan Fiskal pada Masa Krisis 1997, dalam Era Baru Kebijakan Fiskal, Jakarta : Kompas Media Nusantara.
- Nasional, Badan Pembinaan Hukum. (2013). Naskah Akademik Rancangan Undang-Undangn tentang Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Jakarta : BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

- Republik Indonesia, Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan. (2014). Pokok-pokok Siklus APBN di Indonesia, Penyusunan Konsep Kebijakan dan Kapasitas Fiskal Sebagai Langkah Awal, Jakarta : Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Sabarno, Hari. (2008). Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa, Jakarta : Sinar Grafika.
- Saidi, Muhammad Djafar. (2011). Hukum Keuangan Negara, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Sanaghan, Patrick. Larry, Goldstein, D. Gaval, Kathleen. (2008). Presidential Transitions, It's Not Just the Position, It's the Transition, American Council On Education/PRAEGER, Series on Higher Education.
- Silalahi, Udin. (2012). Kajian Seputar Problematika Keuangan Negara, Aset Negara, dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jakarta : Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Soemantri, Sri. (2014). Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan, Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Stourm, Rene. (1917). The Budget, dalam oleh Vincent J. Browne, The Control of Public Budget, Public Affairs Press.
- Tjandra, W. Ryawan. (2014). Hukum Keuangan Negara, Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Vincent J. Browne, The Control of Public Budget, Public Affairs Press.
- Yani, Ahmad. (2002). Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta : Rajawali Pers.

Jurnal

- Suharyo. (2016). Otonomi Khusus di Papua dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum Dalam Kesejahteraan Masyarakat, Jurnal Rechtsvinding, Volume 5, Nomor 3, Desember 2016, Jakarta : Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Biodata Penulis

Beni Kurnia Illahi, S.H., M.H. merupakan Dosen Hukum Administrasi dan Keuangan Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (UNIB) dan Peneliti di Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Aktif menjadi Dosen di Fakultas Hukum UNIB sejak Juni 2019. Sementara di PUSaKO aktif sebagai Peneliti semenjak Tahun 2013, pernah menjadi Koordinator Divisi Lembaga dan Penyelenggara Negara serta Kepala Kantor di PUSaKO pada Tahun 2016 hingga 2018. Di samping itu, juga pernah ikut berpartisipasi dalam berbagai kegiatan, pelatihan, dan penelitian yang telah dilakukan oleh PUSaKO. Pada tahun 2015 menyelesaikan Pendidikan Strata 1 pada Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan spesifikasi Hukum Administrasi Negara.

Lulus dengan IPK 3,80 dan memperoleh predikat *cumlaude*. Setelah menamatkan Strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Andalas, pada tahun 2015 Beni menerima Beasiswa Lulusan Terbaik dan Berprestasi dari Rektor Universitas Andalas untuk melanjutkan Studi Strata 2 Magister Ilmu Hukum dengan konsentrasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas. Di sela penyelesaian studi Strata 2, Tahun 2016 Beni menerima Anugerah dan Penghargaan *Soetandyo Award and Scholarship* dari Universitas Airlangga, Surabaya. Setelah itu, pada tahun 2017 menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum dengan IPK 3,94 dan memperoleh lulus dengan predikat *Cumlaude* serta meraih Penghargaan Lulusan Terbaik Wisuda Pascasarjana Program Magister dari Universitas Andalas Tahun 2017 dengan judul tesis “Konstitusionalitas Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Pengawasan Keuangan Negara”

Di samping berprofesi sebagai Dosen dan Peneliti, Beni juga aktif sebagai Peneliti di Pusat Kajian Hukum Agraria dan Adat (PAgA) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan sampai sekarang diberikan amanah sebagai Kepala Kantor di PAgA. Di samping itu, pernah menjadi Ketua Himpunan Mahasiswa Hukum Administrasi Negara (HIMA HAN) Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2015, pernah menjadi Wakil Ketua Komunitas Debat dan Penulisan Hukum (KOMBAD JUSTITIA) Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2014, dan pernah mengabdikan diri sebagai Koordinator Perekaman Sidang Tindak Pidana Korupsi Kerjasama Komisi Pemberantasan Korupsi RI dengan Fakultas Hukum Universitas Andalas. Aktif menulis baik pada karya ilmiah

populer maupun karya ilmiah formal. Beberapa tulisannya tersebar di beberapa Buku dan juga Prosiding MPR, Prosiding KPU, Prosiding STHI Jentera Law School, Jurnal Integritas KPK, Jurnal Ketatanegaraan MPR, Jurnal Bawaslu, Jurnal Internasional Hans Seidel Foundation, Jurnal Supremasi Hukum, Jurnal Ubelaj, Majalah GeoTimes, Koran Sindo, Kolom Detik, Hukum Online, Jurnal Rechtsvinding Online, The Conversation, Koran Indonesia, Koran Padang, Ekspres, Koran Padang, Genta Andalas, dan lain-lain.

Haykal, lahir di Medan, Sumatera Utara 3 Juli 1999, merupakan mahasiswa akhir Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, dengan konsentrasi studi bidang Hukum Administrasi Negara. Haykal bergabung dengan PUSaKO sejak pertengahan tahun 2018. Sejak awal bergabung Haykal telah aktif dalam berbagai kegiatan yang diadakan oleh PUSaKO salah satunya Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke-5 & Anugerah Konstitusi Muhammad Yamin (AKMY) Ke-2 Tahun 2018 di Batusangkar Sumatera Barat. Sebelum bergabung dengan PUSaKO Haykal juga telah aktif berpartisipasi dalam banyak kegiatan PUSaKO, salah satunya Pekan Konstitusi (Pekon) IX tahun 2016, saat itu Haykal menjadi juara 1 lomba debat tingkat SMA/Sederajat Pekon IX sekaligus menjadi pembicara terbaik. Selain itu, di sela-sela kesibukannya Haykal juga aktif dalam Tim Debat Fakultas Hukum Universitas Andalas. Tercatat Haykal pernah beberapa kali menjuarai lomba debat bergengsi di Indonesia salah satunya, Juara 2 Debat Mahasiswa Nasional MPR RI Tahun 2018. Saat ini selain berperan sebagai peneliti, Haykal juga merupakan Bendahara di PUSaKO sejak tahun 2019. Haykal telah aktif menulis sejak tahun 2019 dan telah mampu melahirkan beberapa tulisan baik berupa karya tulis ilmiah maupun opini bebas.

Eksistensi PERGUB DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Dalam Penanggulangan Covid-19

Ahmad Gelora Mahardika

Hukum Tata Negara IAIN Tulungagung

geloradika@gmail.com

Abstract

DKI Jakarta Governor Regulation Number 79 of 2020 concerning the Implementation of discipline and Law Enforcement of Health Protocols as Efforts to Prevent and Control Covid 2019 is one of the law enforcement instruments used by the DKI Jakarta Government to tackle the Covid-19 pandemic outbreak. However, the Regulation has problems both in formal and material aspects. This is because the formation of the regulation must be based on an order or delegation of a higher level of legislation. On the other hand, the formation of the regulation does not have a legal basis that directly orders its formation. In the material aspect, the regulation should not regulate criminal sanctions. However, the administrative fines stipulated in the Regulation have the same characteristics as fines in the context of criminal law enforcement. Therefore, this study intends to examine the existence of DKI Jakarta Governor Regulation Number 79 of 2020 as a Law Enforcement Instrument in the Response to the Covid-19 Pandemic Outbreak. The research method is normative juridical. The conclusion is that the DKI Jakarta Governor Regulation Number 79 of 2020, both in the formal and material aspects of its formation, is not in accordance with the applicable laws and regulations.

Keywords: law, pandemic, law enforcement

Abstrak

Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* merupakan salah satu instrumen penegakan hukum yang digunakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk menanggulangi wabah pandemi Covid-19. Akan tetapi, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 mempunyai permasalahan baik dalam aspek formil maupun materiil. Hal itu disebabkan, pembentukan Pergub harus didasarkan pada perintah atau delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disisi lain, Pembentukan Pergub DKI Nomor 79 Tahun 2020 tidak mempunyai dasar hukum yang secara langsung memerintahkan pembentukannya. Dalam aspek materiil, Pergub selayaknya tidak mengatur terkait sanksi pidana. Akan tetapi, sanksi denda administratif yang diatur dalam Pergub DKI Jakarta mempunyai karakteristik sebagaimana sanksi denda dalam konteks penegakan hukum pidana. Oleh karena itulah, penelitian ini hendak mengkaji ekistensi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Dalam Penanggulangan Wabah Pandemi Covid-19. Metode penelitian dalam karya tulis ilmiah ini adalah yuridis

normatif. Kesimpulan dalam karya tulis ilmiah ini adalah Pergub DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 baik dalam aspek formil maupun materiil pembentukannya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata kunci: Hukum, Pandemi, Penegakan Hukum

Pendahuluan

Sejak akhir periode tahun 2019, hampir seluruh negara didunia menghadapi problematika yang serupa, yaitu wabah pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Wabah pandemi tersebut berdampak sistematis terhadap segala sektor kehidupan bermasyarakat, baik itu sektor politik, sosial, maupun budaya.¹⁶⁸ Sebagai negara hukum sebagaimana yang tercantum pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945, Pemerintah dituntut untuk mampu mengatasi persoalan wabah pandemi *Covid-19* menggunakan pendekatan hukum sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan landasan yuridis pengaturan segala bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam artian, segala bentuk peraturan perundang-undangan harus tunduk pada ketentuan yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, baik dalam aspek formil pembentukannya maupun aspek materiil substansinya.

Fenomena wabah pandemi Covid-19 yang terjadi di Indonesia sejak bulan Maret 2020 merupakan hal baru yang belum pernah terjadi di era demokrasi modern. Sejumlah regulasi yang sudah ada dalam sistem hukum Indonesia seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan ataupun Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular seakan-akan belum cukup mampu untuk mengatasi problematika yang terjadi. Hal itu disebabkan desain penyelesaian ketiga regulasi tersebut

¹⁶⁸ Colin C. Williams and Aysegul Kayaoglu, "The Coronavirus Pandemic and Europe's Undeclared Economy: Impacts And A Policy Proposal," *South East European Journal of Economics and Business* Edisi Vol.15, No. 1, 2020, hlm. 80–92, <https://doi.org/10.2478/jeb-2020-0007>.

memang tidak memungkinkan secara finansial bagi pemerintah untuk diterapkan secara bersamaan diseluruh wilayah Indonesia.¹⁶⁹

Selain tidak didesain untuk mengatasi problematika secara bersamaan di seluruh wilayah Indonesia, ketiga regulasi tersebut belum secara tegas membagi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 pada hakikatnya telah mengatur adanya kerjasama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menakala telah ditetapkannya status darurat kesehatan. Akan tetapi, terkait pembagian kewenangan Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah pengaturannya diperintahkan secara mendetail dalam Peraturan Pemerintah.

Produk hukum Peraturan Pemerintah yang kemudian diterbitkan oleh Pemerintah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa pelaksanaan penanggulangan wabah dilakukan berdasarkan inisiatif Pemerintah Daerah, dalam artian kewenangan penanggulangan wabah pandemi Covid-19 secara tidak langsung telah didelegasikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Namun, delegasi kewenangan tersebut menciptakan kompleksitas persoalan terkait dasar hukum pelaksanaannya. Hal itu disebabkan, tindakan pembatasan sosial berskala besar yang dilakukan di sejumlah daerah menggunakan instrumen Peraturan Gubernur. Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Gubernur memang mempunyai kewenangan untuk menerbitkan Peraturan sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam artian Peraturan Gubernur mempunyai limitasi-limitasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan

¹⁶⁹ Ahmad Gelora Mahardika, "Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Edisi Vol.27, No. 2, 2020, hlm. 264-84, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art3>.

Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* merupakan salah satu Peraturan Gubernur yang diterbitkan sebagai upaya penanggulangan wabah pandemi Covid-19 di Provinsi DKI Jakarta. Sebagai salah satu peraturan perundang-undangan ditingkat daerah, Peraturan Gubernur harus tunduk pada ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, artikel ini hendak menjawab pertanyaan terkait bagaimanakah eksistensi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 Sebagai Instrumen Penegakan Hukum terkait penanggulangan wabah pandemi Covid-19 serta bagaimanakah Instrumen Penegakan Hukum yang tepat dalam Penanggulangan Wabah Pandemi Covid-19 di Provinsi DKI Jakarta?

Metode Penelitian

Metode penulisan dalam Penyusunan karya tulis ilmiah ini menggunakan satu metode dalam pengumpulan dan pengolahan data. Metode penulisan yang di gunakan dalam karya tulis ini adalah dengan melakukan identifikasi masalah, studi literatur, dan analisis yuridis. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data dimulai dengan mengumpulkan referensi yang relevan dan sesuai. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode studi literatur.

Data yang telah dikumpulkan nantinya akan diurai dan diolah dengan menggunakan analisis yuridis substantif.¹⁷⁰ Metode metode analisis yuridis adalah teknik yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan karakteristik substansi dan dilakukan secara objektif dan sistematis. Data yang digunakan dalam menyusun karya tulis ini terdiri dari dua, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Sedangkan data sekunder berasal dari referensi pihak yang kredibel seperti buku, jurnal yang terstandarisasi nasional dan internasional, serta situs-situs resmi pemerintah. Metodologi dalam

¹⁷⁰ Haryanto A.G, *Metode Penulisan Dan Penyajian Karya Ilmiah*, Ikapi, Jakarta, 2000, hlm. 22.

penelitian menggunakan metode deskriptif dengan mendeskripsikan data-data faktual yang objektif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Menurut Soerjono Soekanto penegakan hukum adalah kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁷¹ Penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan bisa bermacam-macam bentuknya, salah satunya dituangkan dalam ketentuan sanksi, yang dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, atau sanksi administratif. Namun, penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan tidak selalu harus diikuti dengan adanya ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sanksi bisa saja diatur dalam atau mengacu pada peraturan perundang-undangan lain atau tanpa diatur pun kalau dalam suatu peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa kita harus memenuhi persyaratan tertentu untuk memperoleh sesuatu (hak) tetapi syarat tersebut tidak dipenuhi, maka sanksinya adalah kita tidak akan memperoleh sesuatu (hak) yang mestinya kita peroleh apabila syarat tersebut dipenuhi.¹⁷²

Sedangkan penegakan hukum administrasi merupakan bagian kekuasaan memerintah (*besturen*). Maka penegakan hukum administrasi negara tunduk kepada asas-asas umum (hukum pemerintahan), yaitu: asas keabsahan (*rechtmatigheid van bestuur*); asas efisiensi dan efektifitas (*doelmatigheid en doeltreffendheid*); asas keterbukaan (*openbaarheid van bestuur*); dan asas berencana (*planmatigheid*).¹⁷³

¹⁷¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Press, Jakarta, 1983, hlm. 35.

¹⁷² Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* Edisi Vol.6, No. 4, 2009, hlm. 603–14.

¹⁷³ Aditia Syaprih, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan," *Bina Hukum Lingkungan* Edisi Vol.1, No. 1, 2016, hlm. 99–113, <https://doi.org/10.24970/jbhl.v1n1.8>.

Kepustakaan hukum administrasi menyebutkan berbagai jenis sanksi administrasi, antara lain:¹⁷⁴

- a. Paksaan nyata (*bestuursdwang*)
- b. Uang Paksa (*dwangsom*)
- c. Denda administrasi
- d. Pencabutan KTUN yang menguntungkan (misalnya izin)
- e. Uang jaminan
- f. Bentuk-bentuk lain/khusus

Terkait dengan denda administrasi, menurut Philipus M. Hadjon Denda administrasi lebih bersifat *condemnatoir* daripada sifat *reparatoir* untuk mengenakan denda administrasi dibutuhkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang "wewenang" untuk itu. Juga ketentuan tentang "maksimum denda" yang dapat diterapkan.

Sementara itu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari; asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan.¹⁷⁵ Terkait dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan menggunakan teori residu. Prinsip *residual function* atau teori sisa yang fokusnya ada di pemerintah daerah. Artinya, otonomi luas berlaku bila segala urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah selain yang ditentukan oleh pusat, sedangkan otonomi dikatakan terbatas bila urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.¹⁷⁶ Selanjutnya secara rinci disebutkan dalam pasal 10 ayat (1) mengenai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat meliputi: a. politik luar negeri; b.

¹⁷⁴ Philipus M. Hadjon, "Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Ius Quia Iustum* Edisi Vol. 4, No. 2, 1995, hlm. 45–53.

¹⁷⁵ R Rauf, "Perubahan Kedudukan Kelurahan Dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan," *WEDANA Jurnal Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi* Edisi Vol. III, April 2017, hlm. 221–32.

¹⁷⁶ Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat - Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas - Luasnya Menurut UUD 1945," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Edisi Vol.9, No. 4, 2015, hlm. 505–30, <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/viewFile/613/552>.

pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Diluar 6 (enam) kewenangan tersebut mengacu pada teori residu menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.¹⁷⁷

Dalam upayanya menjalankan otonomi daerah, mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk membentuk sejumlah peraturan antara lain Peraturan Daerah ataupun Peraturan Kepala Daerah.

Peraturan Gubernur sebagai Instrumen Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur secara spesifik posisi Peraturan Gubernur dalam sistem hukum Indonesia. Kedudukan Peraturan Gubernur diatur secara singkat pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Gubernur sebagaimana Institusi lainnya mempunyai kewenangan untuk menerbitkan peraturan yang bersifat mengikat. Akan tetapi, eksistensi peraturan tersebut diakui keberadaannya sepanjang memenuhi sejumlah persyaratan yaitu diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Kedua persyaratan tersebut adalah absolut dalam artian apabila kedua persyaratan tersebut tidak dipenuhi, maka peraturan gubernur tersebut tidak memenuhi syarat secara formil.

Sedangkan untuk syarat materiil pembentukan Peraturan Gubernur, landasan yuridis yang digunakan adalah dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan ketentuan pidana hanya dapat dimuat di tiga bentuk peraturan yaitu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam artian, Peraturan Gubernur tidak termasuk jenis peraturan yang dapat memuat ketentuan pidana. Kedua, berdasarkan Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Peraturan Gubernur dilarang

¹⁷⁷ Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014," *Jurnal Media Hukum* Edisi Vol. 23, No. 2, 2017, hlm.186-99, <https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>.

bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Dalam artian materi Peraturan Gubernur manakala terdapat norma yang bertentangan dengan peraturan yang di atasnya, maka norma yang tercantum dalam Peraturan Gubernur selanjutnya dikesampingkan.

Oleh karena itulah, Peraturan Gubernur mempunyai sejumlah persyaratan sebagai syarat memenuhi kualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat, yaitu:

1. Persyaratan Formil
 - a. Pembentukannya dilakukan oleh berdasarkan delegasi/perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang/Peraturan Pemerintah/Peraturan Daerah)
 - b. Pembentukannya dilakukan oleh Gubernur
2. Persyaratan Materiil
 - a. Tidak dapat memuat ketentuan pidana baik berupa pidana penjara ataupun denda
 - b. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya.

Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2020 Sebagai Instrumen Penegakan Hukum

Salah satu instrumen penegakan hukum dalam penanggulangan wabah pandemi Covid-19 di Provinsi DKI Jakarta adalah Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*. Untuk mengetahui apakah Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 tersebut telah memenuhi syarat secara formil, maka *pertama* harus terlebih dahulu harus dilihat dasar hukum pembentukannya. Dalam diktum mengingat yang terdapat dalam Peraturan Gubernur tersebut dicantumkan 6 (enam) Peraturan Perundang-undangan antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular
2. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
5. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan Pemulihan Ekonomi Nasional
6. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*

Enam Peraturan Perundang-undangan tersebut diatas termasuk kategori Peraturan Perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dibandingkan Peraturan Gubernur, akan tetapi dari kedelapan Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak ada satupun yang secara tegas memerintahkan pembentukan Peraturan Gubernur tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*. Dalam artian secara formil, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 belum memenuhi syarat formil sebagai Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kedua, secara materiil Peraturan Gubernur harus memenuhi sejumlah persyaratan antara lain:

1. Tidak dapat memuat ketentuan pidana baik berupa pidana penjara ataupun denda
Secara materiil Peraturan Gubernur tidak diperkenankan mencantumkan ketentuan pidana, akan tetapi dalam Pasal 5 Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 terdapat ketentuan

“Setiap orang yang tidak menggunakan masker sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dikenakan sanksi kerja sosial membersihkan sarana fasilitas umum dengan mengenakan rompi selama 60 (enam puluh) menit atau denda administratif paling banyak sebesar Rp250.000 (dua ratus lima puluh ribu rupiah)”.

Terlihat dalam ketentuan tersebut, materi muatan Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2020 mencantumkan sanksi denda administratif. Akan tetapi menjadi pertanyaan apakah pelanggaran tidak menggunakan masker dapat dikategorikan sebagai pelanggaran administratif?. Menurut Wicipto Setiadi, Sanksi administratif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan merupakan sanksi yang terkait dengan masalah perizinan

dan dilaksanakan oleh pejabat (badan) administrasi yang berwenang mengeluarkan perizinan tersebut.¹⁷⁸

Selain itu menurut Wicipto Setiadi, penerapan sanksi administratif harus memastikan bahwa betul-betul telah terjadi pelanggaran atas ketentuan peraturan perundang-undangan dan pada waktu menerapkan sanksi tersebut telah diperhatikan/dipertimbangkan betul asas-asas umum pemerintahan yang baik, misalnya asas kecermatan, asas kepastian hukum, asas keseimbangan dan sebagainya serta diberikan kesempatan bagi pihak yang terdampak untuk mengajukan upaya hukum.

Terlihat dalam konteks penerapan sanksi yang diatur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020, sanksi denda administratif tidak mempunyai kualifikasi untuk dikategorikan sebagai sanksi administrasi. Selain itu, menurut Wicipto Setiadi denda administratif merupakan sanksi administratif yang dapat dilakukan setelah pejabat memberikan sanksi administratif berupa peringatan/teguran lisan, peringatan/teguran tertulis, tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politie dwang*), dan Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan. Sementara itu dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020, ketentuan yang mengatur sanksi peringatan hanya diberlakukan bagi pelaku usaha. Oleh karena itulah, sanksi denda yang tercantum dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 mempunyai sifat sebagaimana sanksi pidana bukan pelanggaran administratif.

Berdasarkan hal tersebut diatas, Peraturan Gubernur Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 termasuk dalam kategori Peraturan Perundang-undangan yang cacat materiil, karena suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi sebagaimana hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, posisi peraturan gubernur berada diluar hierarki, yang berarti posisinya lebih rendah dibandingkan undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan daerah.

¹⁷⁸ Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan."

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan secara tegas menyatakan bahwa pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) tidak mengatur terkait sanksi bagi pelanggar PSBB baik itu sanksi administratif maupun pidana. Larangan hanya diberlakukan untuk bagi orang yang melakukan pelanggaran selama diberlakukannya darurat kesehatan karantina rumah, karantina wilayah dan karantina rumah sakit. Oleh karena itulah pencantuan sanksi denda administratif maupun pencabutan izin pada hakikatnya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Instrumen Hukum Relevan dalam Penanggulangan Wabah Pandemi Covid-19

Sebagai negara hukum *rechstaat* yang mana salah satu karakteristiknya adalah pemerintahan berdasarkan peraturan, tindakan Pemerintah pada hakikatnya haruslah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Terkait wabah pandemi *Covid-19*, terdapat opsi alternatif yang dapat dipergunakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yaitu menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi. Hal itu disebabkan instrumen Perda mempunyai kekuatan hukum mengikat untuk memberikan sanksi pidana denda atau kurungan bagi pelanggarnya sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 15 ayat(1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, mengacu pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat kewenangan Pemerintah Pusat yang tidak didesentralisasikan secara absolut ke daerah antara lain:

- a. politik luar negeri,
- b. pertahanan,
- c. keamanan,
- d. yustisi,
- e. moneter dan fiskal nasional dan
- f. agama.

Terlihat berdasarkan kewenangan-kewenangan tersebut diatas, persoalan kesehatan merupakan salah satu kewenangan Pemerintah Pusat yang didesentralisasikan ke

Pemerintah Daerah. Oleh karena itulah, instrumen Perda untuk menanggulangi kesehatan tidak akan bertentangan dengan Undang- Undang atau Peraturan Perundang-

Penutup (Times New Roman, 12 Pt)

Penebitan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* sebagai instrumen penegakan hukum mempunyai sejumlah persoalan baik secara formil pembentukannya maupun materiil substansinya. Dalam aspek formil pembentukannya, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 diterbitkan tanpa adanya delegasi/perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang/Peraturan Pemerintah/Peraturan Daerah).

Selain itu, dalam aspek materiil, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 juga tidak memenuhi kuaifikasi sebagai Peraturan Gubernur dikarenakan Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2020 memuat ketentuan terkait sanksi denda administratif yang secara sifat lebih menyerupai sanksi pidana denda dibandingkan denda administratif. Selain itu, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 juga bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang mana dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018, darurat kesehatan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) tidak mengatur terkait sanksi baik berupa denda administratif maupun sanksi pidana.

Oleh karena itu, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* baik secara formil maupun materiil tidak memenuhi syarat sebagai peraturan perundang- undangan yang baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan kesimpulan diatas, penyelesaian penanggulangan wabah pada hakikatnya dapat diselesaikan dengan penerbitan Peraturan Daerah. Hal itu disebabkan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan, Peraturan Daerah mempunyai legitimasi untuk melakukan penegakan hukum berupa sanksi pidana denda maupun kurungan. Selain itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diluar hal-hal terkait politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama merupakan kewenangan Pemerintah Daerah. Dalam artian penanggulangan wabah pandemi merupakan salah satu kewenangan yang didesentralisasikan kepada daerah. Oleh karena itulah, pembentukan Peraturan Daerah merupakan solusi yang paling tepat berdasarkan Undang-Undang.



Daftar Pustaka

1. Buku

Haryanto A.G. *Metode Penulisan Dan Penyajian Karya Ilmiah*. Jakarta: Ikapi, 2000.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: UI Press, 1983.

2. Artikel Jurnal

Philipus M. Hadjon, "Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup". *Ius Quia Iustum* Vol. 4, No. 2, 1995.

Ahmad Gelora Mahardika, "Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol.27, No. 2, 2020.

Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014." *Jurnal Media Hukum* Vol. 23, No. 2, 2017.

R Rauf, "Perubahan Kedudukan Kelurahan Dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan." *WEDANA Jurnal Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi*, Vol. III, April 2017..

Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat - Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas - Luasnya Menurut UUD 1945." *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 9, No. 4, 2015.

Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 6, No. 4, 2009.

Aditia Syaprillah, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan." *Bina Hukum Lingkungan*, Vol.1, No. 1, 2016.

Colin C Williams, and Aysegul Kayaoglu. "The Coronavirus Pandemic and Europe's Undeclared Economy: Impacts And A Policy Proposal." *South East European Journal of Economics and Business*, Vol.15, No. 1, 2020.

Biodata Penulis

Ahmad Gelora Mahardika, saat ini bekerja sebagai Dosen di Institut Agama Islam Negeri Tulungagung. Pendidikan terakhir ditempuh di Magister Hukum Tata Negara Universitas Indonesia. Memiliki berbagai pengalaman internasional seperti International Visitor Leadership Program di Washington DC dan Ohio Amerika Serikat pada 2014 dan Italian Insight, Lingua e Cultura di Universitas Per Stranieri di Perugia, Italia pada 2018. Aktif menulis arikel pada berbagai jurnal nasional dan media cetak/online. Penulis menerbitkan buku dengan judul Membangun Moralitas Politik Hukum.



Analisis Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Kedudukan Keuangan Bupati & Wakil Bupati

Allan Fatchan Gani Wardhana

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

allanfgwardhana@uii.ac.id

Abstract

Sleman Regency Regulation Number 2 of 2004 juncto Regional Regulation Number 10 of 2004 concerning the Financial Position of the Regent and Deputy Regent is still in effect and is under review for amendments to be made. This research focuses on answering two things, namely the urgency of evaluation and recommendations for future arrangements related to the financial position of the regent and deputy regent in Sleman Regency. This research method is juridical-normative with a statute approach. The results of the study indicate that the Regional Regulation on Finance for the Regent and Deputy Regent in Sleman Regency needs to be changed because the legal basis for the formation of the Regional Regulation on Finance for the Regent / Deputy Regent is still using the old laws and regulations and its substance needs to be adjusted to the latest legal developments. The amendments to the regional regulations include changes to the title, legal basis, and the substance of the regulation.

Keyword: *Regional Regulation, Financial, Regent & Regents Deputy*

Abstrak

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 jo Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati sampai saat ini masih berlaku dan sedang dalam peninjauan untuk dilakukan perubahan. Penelitian ini fokus untuk menjawab dua hal yaitu urgensi evaluasi dan rekomendasi pengaturan ke depan terkait kedudukan keuangan bupati dan wakil bupati di Kabupaten Sleman. Metode penelitian ini yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menguraikan bahwa Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Sleman perlu dilakukan perubahan karena dasar hukum pembentukan Perda Keuangan Bupati/Wakil Bupati masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang lama dan substansinya perlu disesuaikan dengan perkembangan hukum terbaru. Adapun perubahan perda meliputi perubahan pada judul, dasar hukum pembentukan, maupun substansi pengaturannya.

Kata Kunci: *Peraturan Daerah, Kedudukan Keuangan, Bupati & Wakil Bupati*

Pendahuluan

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan salah satu amanat reformasi. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan

tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹⁷⁹ Bagir Manan menyebutkan bahwa otonomi daerah senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan¹⁸⁰. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintahan, kemandirian itu penting terutama dalam mengurus urusan pemerintahan. Adapun sejumlah urusan pemerintahan di daerah kemudian diterjemahkan melalui rumusan peraturan yang berbentuk Peraturan Daerah (Perda) atau peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang besar bagi masing-masing daerah (baik level provinsi maupun kabupaten/kota) untuk membentuk berbagai peraturan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Alhasil, pasca diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menunjang pelaksanaan kewenangan yang diberikan sebagai daerah otonom, Daerah Provinsi, Kota dan Kabupaten, diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan sistem regulasi yang juga bersifat otonom, yang dikenal dengan istilah Peraturan Daerah (perda).¹⁸¹ Namun regulasi yang berbentuk perda hanyalah salah satu wujud dari pelaksanaan otonomi. Daerah tetap dimungkinkan membentuk peraturan-peraturan lain yang sifatnya melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Bahkan dalam perkembangannya, muncul pula peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang memberikan kesempatan kepada Kepala Daerah untuk melakukan kebijaksanaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya, yaitu tugas pemerintahan berdasarjan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas dekonsentrasi¹⁸².

¹⁷⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 84.

¹⁸⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 26.

¹⁸¹ M. Guntur Hamzah, et.al., *Esensi Dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Unhas Press, Makasar, 2009, hlm. 4.

¹⁸² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm.103.

Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “*bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Terkait dengan makna “peraturan-peraturan lain” untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan tersebut, Bab IX Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan mengenai Perda dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) sebagai instrumen hukum untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 236 ayat (1) UU Pemda, menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

Selanjutnya, dalam Pasal 236 ayat (3) UU Pemda menguraikan bahwa Perda memuat materi muatan: a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, di dalam Pasal 236 ayat (4) juga ditegaskan bahwa Perda merupakan instrumen yang dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pasal tersebut, maka sejatinya Perda memiliki kedudukan yang amat penting bagi pelaksanaan otonomi daerah. Jimly Ashiddiqie bahkan menyebutkan bahwa dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda ini, baik perda tingkat provinsi maupun perda tingkat kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislatif.¹⁸³

Berdasarkan hal di atas, perlu digarisbawahi bahwa, *Pertama*, Perda memiliki kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sekaligus dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perda dapat menjadi instrumen hukum bagi daerah untuk melakukan rekayasa perubahan dengan tetap menjamin kepastian hukum. *Kedua*, bahwa penyelenggaraan pemerintahan selalu berkaitan dengan masyarakat sehingga senantiasa berkembang dengan cepat dan menyesuaikan dengan perubahan. Oleh karena itu menjadi keniscayaan suatu daerah mempunyai perda yang perlu diubah seiring dengan perubahan dinamika kedaerahan sebagai implikasi dari ketidak-sempurnaan perda yang dimiliki oleh setiap daerah. *Ketiga*, dengan perda yang jauh lebih

¹⁸³ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 288-289.

sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat perda bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya.

Di Kabupaten Sleman, terdapat Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati. Kedua Perda tersebut mengatur mengenai kedudukan keuangan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Sleman. Status Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati sampai saat ini masih berlaku dan sedang dalam peninjauan untuk dilakukannya perubahan¹⁸⁴.

Ada dua alasan mengapa Perda tersebut saat ini sedang dalam peninjauan. Pertama, dasar hukum pembentukan Perda Keuangan Bupati/Wakil Bupati masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang lama.¹⁸⁵ Kedua, apabila dibandingkan dengan unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah lainnya, yaitu DPRD, pengaturan mengenai kedudukan keuangan Bupati dan Wakil Bupati belum mengalami perubahan sejak tahun 2004. Di sisi lain, DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan terakhir yaitu melalui Perda Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman. Ketiga, terdapat keinginan dari Pemerintah Daerah untuk merumuskan besaran prosentase biaya penunjang operasional Bupati dan Wakil Bupati secara proporsional agar di dalam implementasinya tidak membingungkan, sehingga perlu dirumuskan besaran prosentase yang memudahkan dalam penganggaran. Keempat, UU Pemda sudah merinci terkait perbedaan tugas Bupati dan Wakil Bupati, sehingga perlu juga ada penyesuaian mengenai keuangan Bupati dan Wakil Bupati.

¹⁸⁴ Hasil *Focus Group Discussion* Bagian Hukum dan Badan Keuangan Daerah Kabupaten Sleman, di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, 29 Januari 2021.

¹⁸⁵ Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati masih menggunakan UU No. 22/1999 (UU Pemda lama) sebagai dasar hukum pembentukannya. Padahal UU No. 22/1999 telah dinyatakan tidak berlaku oleh UU No. 32/2004. Selanjutnya UU No. 32/2004 tersebut juga telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan UU No. 23/2014 yang juga telah dilakukan perubahan terakhir dengan UU No. 9/2015. Bahkan dalam UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja mengubah beberapa Pasal dalam UU 23/2014.

Berdasarkan uraian di atas, perlu dianalisis lebih lanjut terkait evaluasi serta rekomendasi terkait Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pendahuluan di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, Pertama, Mengapa Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati perlu untuk dievaluasi? Kedua, bagaimana rekomendasi pengaturan mengenai Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Sleman?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan (*library research*) dan *focus group discussion* dengan Bagian Hukum dan Badan Keuangan Daerah Kabupaten Sleman. Bahan hukum primer yang digunakan adalah Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati Sebagaimana Diubah Dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati. Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Urgensi Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati

Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri¹⁸⁶. Daerah Otonom¹⁸⁷ selaku lingkungan jabatan dilekati

¹⁸⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 21.

¹⁸⁷ Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan

wewenang untuk mengatur (*regelen*) dan mengurus (*besturen*) urusan pemerintahan daerah atau urusan rumah tangga daerah (*huishouding*)¹⁸⁸. Daerah Otonom memiliki kewenangan, yang kemudian disebut dengan Kewenangan Daerah Otonom, yaitu kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah atau rumah tangga daerah secara bebas dan mandiri, dengan menggunakan instrumen hukum Peraturan Daerah dan peraturan pelaksanaannya.¹⁸⁹

Adapun wewenang mengatur ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif¹⁹⁰. Wewenang mengatur tersebut kemudian diwujudkan dalam pembentukan Peraturan Daerah. Adapun Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.¹⁹¹ Materi muatan Peraturan Daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi¹⁹².

Berdasarkan konsep di atas, kedudukan Perda sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah¹⁹³. Perda yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah mengindikasikan bahwa kedua lembaga ini sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, dan oleh Jimly Ashhiddiqie, kedua lembaga tersebut dikualifikasikan sebagai lembaga negara di daerah atau lembaga

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka (12) UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 93.

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 68.

¹⁹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong..., Op. Cit.*, hlm. 71-72.

¹⁹¹ Pasal 1 angka (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

¹⁹² Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹³ Dalam UU 23/2014, disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

daerah¹⁹⁴. Dengan kedudukan sebagai Lembaga daerah, maka Kepala Daerah Bersama dengan DPRD memiliki peranan yang besar dalam mengatur strategi penyusunan Perda yang sesuai dengan kebutuhan daerah.

Di Kabupaten Sleman, terdapat Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati. Kedua Perda tersebut mengatur mengenai kedudukan keuangan Bupati dan Wakil Bupati. Perda tersebut lahir dengan pertimbangan untuk mewujudkan transparansi dalam rangka pengelolaan keuangan daerah khususnya pemberian hak-hak keuangan dan administrasi pelaksanaan tugas dan fungsi Bupati dan Wakil Bupati. Jika melihat dasar hukum pembentukan Perda tersebut, nampak jelas bahwa adanya Perda Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati ini adalah dalam rangka penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Dasar Hukum Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati merujuk pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam penjelasan umum PP 109 Tahun 2000 diatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab tersebut, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peranan yang sangat strategis di bidang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pejabat negara, Bupati dan Wakil Bupati perlu diberikan hak keuangan dalam bentuk gaji dan tunjangan yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun dalam melaksanakan kedudukannya sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Bupati dan Wakil Bupati perlu didukung dengan biaya untuk menunjang kegiatan operasional Kepala Daerah dalam rangka koordinasi, penanggulangan kerawanan sosial, perlindungan masyarakat dan

¹⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2018 hlm. 303.

kegiatan-kegiatan lain yang berkaitan dengan pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa, yang dibiayai melalui APBD.

Selain itu, Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 juga merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administrasi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan Bekas Kepala Daerah/Bekas Wakil Kepala Daerah serta Janda/ Dudanya. Jika dikaji lebih lanjut PP Nomor 9 Tahun 1980 ternyata merujuk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Berbeda halnya dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 10 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati. Meskipun dasar Hukum Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004 masih merujuk pada UU 22/1999 dan PP 109 Tahun 2000, akan tetapi dasar hukum PP Nomor 9 Tahun 1980 sudah tidak digunakan lagi.

Terkait dengan substansi, Pasal 4 Perda 2 Tahun 2004 *juncto* Perda 10 Tahun 2014 mengatur mengenai kedudukan keuangan Bupati dan Wakil Bupati yang terdiri dari gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lainnya; biaya sarana prasarana; sarana mobilitas; dan biaya operasional. Sampai saat ini, status keberadaan perda ini masih berlaku dan sedang diusulkan untuk dilakukan perubahan. Ada beberapa catatan terkait pentingnya evaluasi perda ini, yaitu:

(1) Penyesuaian Judul Peraturan Daerah

Judul Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati adalah tentang “KEDUDUKAN KEUANGAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI”. Politik hukum nomenklatur tersebut adalah supaya sesuai dengan amanat Pasal 59 UU No. 22/1999 dan PP No. 109/2000. Akan tetapi, saat ini berdasarkan UU No. 23/2014, “Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” sudah tidak diatur lagi. Pasal 75 UU No. 23/2014 mengatur tentang “hak protokoler dan hak keuangan”. Berdasarkan uraian di atas, peninjauan ulang yang pertama kali harus dilakukan dalam rencana perubahan Peraturan Daerah ini yaitu terkait Judul. Perubahan terhadap Peraturan Daerah *a quo* kurang tepat apabila masih menggunakan nomenklatur Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati.

(2) Penyesuaian Dasar Hukum

Berdasarkan uraian di atas, dasar hukum Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati perlu ditinjau. Pertama, baik UU No. 5/1974 dan UU No. 22/1999 sudah tidak berlaku karena diganti dengan UU No. 23/2014 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja.¹⁹⁵ Kedua, PP No. 9/1980 merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 5/1974. Sedangkan, PP No. 109/2000 adalah peraturan pelaksanaan dari UU No. 22/1999. Artinya, dengan dicabutnya UU No. 5/1974 dan UU No. 22/1999 maka sudah seharusnya peraturan pelaksana dari kedua UU tersebut harus dilakukan pencabutan—sepanjang tidak diatur lain—atau dapat pula dilakukan penyesuaian dengan tetap merujuk pada UU No. 23/2014. Pasal 407 UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa *Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini*. Adapun ketentuan mengenai “Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” pada dasarnya tidak lagi diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014.

(3) Penyesuaian Terhadap Perbedaan Pengaturan Tugas Bupati dan Wakil Bupati

Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati merujuk pada UU No. 22/1999. Dalam Undang-Undang tersebut pengaturan mengenai tugas Bupati dan Wakil Bupati belum diatur secara komprehensif. Penegasan mengenai tugas Bupati dan Wakil Bupati dapat ditemukan dalam beberapa pasal yaitu:

- 1) Pasal 30 “Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah”.
- 2) Pasal 44 ayat (1) “Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD”. Kemudian ayat (2) “Dalam menjalankan tugas kewajibannya, kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD”.
- 3) Pasal 57 (1) Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas:

¹⁹⁵ Sebelum terakhir diubah melalui UU No. 11/2020, UU No. 23/2014 sebelumnya diubah dengan UU No. 9/2015.

- a. membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan kewajibannya;
 - b. mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah; dan
 - c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.
- 4) Pasal 57 Ayat (2) “Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.
- 5) Pasal 57 ayat (3) “Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan”.

Jika dibandingkan dengan UU No. 23/2014, UU No. 22/1999 sangat ketinggalan karena UU No. 23/2014 mengatur lebih komprehensif. Pasal 59 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur *Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah*. Artinya, kepala daerah di desain sebagai jabatan yang berkedudukan sebagai pemimpin/kepala Pemerintahan Daerah. Sedangkan wakil kepala daerah diatur dalam Pasal 63 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa *Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah*. Artinya, wakil kepala daerah di desain sebagai jabatan yang berkedudukan sebagai pembantu kepala daerah. Selanjutnya, berkaitan dengan tugas kepala daerah, Pasal 65 ayat (1) UU No. 23/2014 mengatur tugas Bupati sebagai berikut:

- 1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- 5) Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 6) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan sebagai Wakil Kepala Daerah, tugas Wakil Bupati diatur dalam Pasal 66 ayat (1) UU No. 23/2014, yakni:

- 1) Membantu kepala daerah dalam:
 - a) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 - b) mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - c) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur;
 - d) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/walikota;
- 2) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- 3) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- 4) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan norma Pasal 65 ayat (1) dan Pasal 66 ayat (1) UU No. 23/2014, tentu terdapat perbedaan pengaturan tugas yang cukup signifikan antara Bupati dan Wakil Bupati. Bupati dibebani tugas pokok/inti oleh undang-undang, sedangkan Wakil Bupati dibebani tugas membantu pelaksanaan tugas pokok/inti kepala daerah. Perbedaan tugas antara Bupati dan Wakil Bupati berdampak pada biaya penunjang operasional dan biaya tunjangan jabatan yang diberikan kepada Bupati dan Wakil Bupati karena kedudukannya. Oleh karena itu, persentase mengenai hak keuangan Bupati dan Wakil Bupati perlu dilakukan penyesuaian.

(4) Penyesuaian Persentase Pengaturan Biaya Penunjang Operasional Bagi Bupati Dan Wakil Bupati

Besaran Persentase biaya penunjang operasional Bupati dan Wakil Bupati saat ini masih merujuk pada Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004, yaitu diatur bahwa Besaran biaya penunjang operasional Wakil Bupati adalah 90% (sembilan puluh persen) dari besaran biaya penunjang operasional Bupati. Di lapangan, besaran prosentase yang demikian sangat menyulitkan sehingga perlu dirumuskan ulang besarnya. Alasan lain mengapa perlu diubah juga dalam UU 23/2014 sudah mengatur mengenai perbedaan tugas antara bupati dan wakil bupati sehingga relevanlah jika besaran prosentase ini ditinjau ulang¹⁹⁶.

b. Rekomendasi Pengaturan Mengenai Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati Di Kabupaten Sleman

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk produk hukum (salah satunya berupa Perda) dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal inilah yang kemudian juga ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 *jo* Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dimana pada intinya dalam membentuk Perda harus dilakukan dengan terencana, sistematis, terpadu, terarah, dan baku untuk menjamin kepastian hukum. Dalam konteks itu, maka sesungguhnya daerah mempunyai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan daerah yang merupakan pelaksana atas amanat pasal *a quo*. Adanya perda yang dapat menjamin kebakuan berkenaan dengan standar pembentukan produk hukum daerah, maka diharapkan dapat menjamin kepastian hukum atas pembentukan Perda di Kabupaten Sleman sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Dalam kacamata sosiologi hukum, keberadaan hukum (undang-undang) merupakan sarana untuk melakukan rekayasa sosial. Oleh karena itu sesungguhnya proses rekayasa sosial dengan

¹⁹⁶ Berdasarkan hasil rapat *Focus Group Discussion* (FGD) Bagian Hukum dan Badan Keuangan Daerah Kabupaten Sleman terkait urgensi perubahan Peraturan Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati pada Kamis, 26 November 2020 dan Senin, 14 Desember 2020 di Kantor Pemda Sleman.

menggunakan hukum merupakan proses yang tidak berhenti pada pengukuran efektivitasnya, melainkan bergulir terus menerus¹⁹⁷. Dalam konteks Perda, jika terdapat perda yang ketinggalan zaman atau tidak lagi dapat menjadi solusi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka sudah seharusnya perlu untuk dilakukan perubahan terhadap Perda tersebut. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan Bupati dan Wakil Bupati dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati jelas sudah ketinggalan zaman. Selain karena dasar hukum pembentukannya Sebagian sudah tidak berlaku, substansi pengaturan dalam perda tersebut perlu untuk disesuaikan dengan kondisi saat ini. Adapun penyesuaian itu antara lain pada:

(1) Judul Peraturan Daerah

Frasa “Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” diatur di dalam Bagian Kesepuluh UU No. 22/1999. Undang-Undang ini telah dicabut dengan berlakunya UU No. 23/2014. Hanya saja, UU No. 23/2014 tidak mengatur tentang “Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Akan tetapi, yang diatur adalah Hak Protokoler dan Hak Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.”

“Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” pada dasarnya tidak lagi diatur di dalam UU No. 23/2014. Oleh karena itu, PP No. 109/2000 mestinya sudah tidak sesuai lagi dengan UU No. 23/2014 sehingga dapat dinyatakan bertentangan dengan ketentuan dalam UU No. 23/2014. Kecuali terhadap PP No. 9/1980 jo. PP No. 59/2000 yang materi muatannya memang mengatur mengenai hak keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tentu masih memiliki relevansi dengan Pasal 75 UU No. 23/2014. Selanjutnya, perlu dicermati keberlakuan Pasal 407 UU No. 23/2014 yang menyatakan, *Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini*. Oleh karena itu, merupakan hal

¹⁹⁷ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 95.

yang tidak tepat apabila judul pada perubahan Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati yang disahkan berdasarkan UU No. 23/2014 menggunakan frasa “Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Namun, dikarenakan PP No. 109/2000 saat ini status hukumnya belum dicabut dan belum diganti dengan peraturan yang baru maka eksistensi PP tersebut secara formil tentu juga masih berlaku dan berkekuatan hukum mengikat.

Bila konsisten dengan UU No. 23/2014, judul yang digunakan dalam Peraturan Daerah ini adalah “Hak Protokoler dan Hak Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Rekomendasi tersebut berdasarkan Pasal 75 UU No. 23/2014 yang mengatur mengenai hak protokoler dan hak keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Apabila judul yang dipilih sebagaimana ketentuan dalam Pasal 75 UU No. 23/2014 maka materi muatan Perda dapat pula mencakup ketentuan lebih lanjut mengenai hak keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 9/1980 jo. PP No. 59/2000. Judul lain yang kemudian dapat digunakan yaitu “Hak Keuangan Bupati dan Wakil Bupati”, tanpa menyebut kata protokoler. Pilihan-pilihan ini yang kemudian perlu disepakati nantinya dalam penyusunan perda. Pengaturan mengenai hak keuangan bupati dan wakil bupati dikembalikan kepada daerah untuk mengaturnya.

(2) Dasar Hukum Peraturan Daerah

Jika merujuk pada Lampiran II Nomor 39 UU No. 12/2011 jo UU No.15/2019, dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang- Undang tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, dasar hukum yang wajib ada di dalam Peraturan Daerah ini adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta; dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. PP No. 109/2000 saat ini status hukumnya belum dicabut dan belum diganti dengan peraturan yang baru, meskipun secara hukum, UU No. 22/ 1999 sebagai sumber delegasinya telah dicabut/diganti dengan UU No. 23/2014. Oleh karena itu, dikarenakan materi muatan

yang hendak diatur dalam Perda ini masih berkaitan dengan PP No. 109/2000 maka PP No. 109/2000 dapat menjadi dasar hukum yang bersifat pilihan. Artinya, dapat dicantumkan atau tidak dicantumkan.

(3) Persentase Pembagian Biaya Penunjang Operasional (BOP) Menyesuaikan Perbedaan Tugas Bupati dan Wakil Bupati

Apabila mencermati Pasal 65 ayat (1) dan Pasal 66 ayat (1) UU No. 23/2014, tentu terdapat perbedaan pengaturan tugas yang cukup kontras antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dibebani tugas pokok/inti oleh undang-undang, sedangkan wakil kepala daerah dibebani tugas membantu pelaksanaan tugas pokok/inti kepala daerah. Berdasarkan perbedaan tugas, maka pengaturan hak protokoler dan hak keuangan dalam bentuk biaya penunjang operasional antara Bupati dan Wakil Bupati yang proporsional, dengan ketentuan Bupati memperoleh persentase yang lebih besar dari persentase wakil kepala daerah.

Usul yang kemudian disepakati oleh Badan Keuangan Daerah (BKD) Kabupaten Sleman, persentase pembagian BPO Bupati dan Wakil Bupati diatur dengan perbandingan 70:30. Artinya, Bupati mendapatkan alokasi sebesar 70%, sedangkan Wakil Bupati mendapatkan sebesar 30%. Hal ini mengingat dan memerhatikan beban kerja dan tanggung jawab Bupati sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (1) UU Pemda jauh lebih luas dan lebih besar. Dengan demikian, pembagian BPO Bupati dan Wakil Bupati dengan perbandingan 70:30 jauh lebih proporsional.

Pilihan persentase pembagian BPO 70% bagi Bupati dan 30% bagi Wakil Bupati tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebab tidak ada ketentuan baku dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengenai pembagian persentase anggaran Biaya Penunjang Operasional. Hal tersebut mutlak menjadi kebijakan otonom Pemerintahan Daerah untuk menentukannya. Adapun istilah BPO ini perlu untuk ditinjau ulang dalam Perda baru nantinya, karena adanya perkembangan pengaturan dan istilah mengenai biaya penunjang operasional. Di Kabupaten Sleman istilah BPO perlu disesuaikan dengan istilah baru yaitu Dana Operasional yang merupakan dana yang disediakan untuk Bupati dan Wakil Bupati setiap

bulan untuk menunjang kegiatan operasional yang berkaitan pelaksanaan tugas Bupati dan Wakil Bupati sehari-hari.

(4) Usulan Substansi Perda

Perda ini kedepan substansinya harus merinci soal Hak Keuangan Bupati dan Wakil Bupati. Pertama, diatur mengenai Gaji dan Tunjangan Bupati dan Wakil Bupati yang meliputi gaji pokok; tunjangan jabatan; dan tunjangan lainnya. Adapun tunjangan lainnya meliputi: tunjangan keluarga; tunjangan beras; tunjangan pajak penghasilan; pembulatan gaji; jaminan kesehatan; jaminan kecelakaan kerja; jaminan kematian; dan insentif pemungutan pajak dan retribusi. Kedua diatur mengenai biaya Sarana dan Prasarana Kerja Bupati dan Wakil Bupati, yaitu disediakan rumah dinas beserta perlengkapannya serta kendaraan dinas jabatan. Apabila Bupati dan Wakil Bupati berhenti dari jabatannya, rumah dinas beserta perlengkapannya dan kendaraan dinas jabatan tersebut diserahkan kembali secara lengkap dan dalam keadaan baik kepada pemerintah daerah.

Ketiga diatur mengenai Biaya Operasional. Bupati dan Wakil Bupati dalam melaksanakan tugas disediakan biaya operasional yang meliputi biaya pemeliharaan rumah dinas; pembelian barang inventaris rumah dinas; pemeliharaan kendaraan dinas jabatan; belanja rumah tangga; perjalanan dinas yang dipergunakan untuk membiayai perjalanan dinas dalam rangka pelaksanaan tugas Bupati dan Wakil Bupati; pengadaan pakaian dinas beserta atributnya; dan Dana Operasional. Adapun besaran Dana Operasional Bupati dan Wakil Bupati ditetapkan berdasarkan klasifikasi pendapatan asli daerah yang dapat merujuk PP 109/2000. Adapun Besaran Dana Operasional sesuai dengan kesepakatan BKD Kabupaten Sleman dialokasikan 70% (tujuh puluh persen) untuk Bupati dan 30% (tiga puluh persen) untuk Wakil Bupati.

Keempat, mengatur mengenai hak Penjabat atau Penjabat Sementara dalam hal ada kekosongan jabatan Bupati. Perlu diatur bahwa Penjabat atau Penjabat Sementara berhak menggunakan hak keuangan Bupati yang meliputi gaji dan tunjangan, sarana prasarana kerja, serta biaya operasional. Kelima, mengatur mengenai larangan rangkap Penghasilan dan/atau Fasilitas Bupati dan Wakil Bupati, serta Penjabat atau Penjabat Sementara Bupati tidak dibenarkan menerima penghasilan dan/atau fasilitas rangkap dari negara.

Jika perda yang baru ini nanti muncul, maka Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 *jo* Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Penutup

Perda Keuangan Bupati dan Wakil Bupati perlu dilakukan perubahan pada judul, dasar hukum, maupun substansi pengaturannya. Terkait dengan judul, yang relevan yaitu mengenai “Hak Keuangan Bupati dan Wakil Bupati”. Adapun terkait dengan dasar hukum harus menggunakan UU pemda yang baru. Substansinya harus konkrit mengatur mengenai hak keuangan bupati dan wakil bupati yang didalamnya merinci soal gaji dan tunjangan, biaya sarana prasarana kerja, biaya operasional (dengan prosentase menyesuaikan), hak keuangan pejabat atau pejabat sementara (dalam hal terjadi kekosongan jabatan Bupati), dan larangan rangkap penghasilan/fasilitas yang berkaitan dengan hak keuangan. Pemerintah Kabupaten Sleman harus menindaklanjuti persoalan ini dengan segera untuk mengusulkan perubahan perda.

Daftar Pustaka

1. Buku

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2018.
- M. Guntur Hamzah, et.al., *Esensi Dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Unhas Press, Makasar, 2009.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010
- Hasil *Focus Group Discussion* Bagian Hukum dan Badan Keuangan Daerah Kabupaten Sleman, di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, 29 Januari 2021.

2. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2004 jo Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tentang Kedudukan Keuangan Bupati Dan Wakil Bupati

Biodata Penulis

Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H, lahir di Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah, pada tanggal 5 Agustus 1992. Menyelesaikan Studi S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini menjadi Dosen dan Direktur Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Aktif menulis artikel di media, jurnal, dan buku. Adapun buku terakhir yang ditulis yaitu terkait Presidential Threshold : Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum Indonesia (terbit tahun 2019).

Analisis Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 dalam Perspektif Hak Konstitusional Warga Negara (Studi Terhadap Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019)

Saifudin dan Fandi Nur Rohman

Dosen FH UII dan Mahasiswa Pascasarjana FH UII

Fandirohman05@gmail.com

Abstract

Regulation of the Minister of Transportation of the Republic of Indonesia Number 25 of 2020 (Permenhub Number 25 of 2020) is one of the legal instruments issued by the Government in dealing with the Covid-19 Pandemic. This legal instrument is considered to limit the constitutional rights of citizens in carrying out the Idul Fitri 1441 Hijriah homecoming. The problems in this research are, first, why was Permenhub Number 25 of 2020 issued before the Eid Al-Fitr Celebration? Second, what are the implications of the Regulation of the Minister of Transportation of the Republic of Indonesia Number 25 of 2020 in handling Covid 19? Third, is the Regulation of the Minister of Transportation of the Republic of Indonesia Number 25 of 2020 in line with the protection of the constitutional rights of citizens? This research is a normative juridical research. The approach method used is a normative approach by looking at legal events that occur in society. The results of the study conclude that, first, the implementation of Permenhub No. 25/2020 has not been fully optimal in limiting people's movements. Second, there are several legal implications that could potentially conflict with the constitutional rights of citizens. Third, the legal framework for limiting rights in Permenhub Number 25 of 2020 is deemed inappropriate.

Keywords: Permenhub Nomor 25 Tahun 2020, constitutional rights, Covid-19.

Abstrak

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 (permenhub Nomor 25 tahun 2020) merupakan salah satu diantara instrumen hukum yang dikeluarkan Pemerintah dalam menangani Pandemi Covid-19. Instrumen hukum ini dianggap membatasi hak konstitusional warga negara dalam melakukan Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah. Permasalahan dalam penelitian ini adalah, *pertama*, Mengapa Permenhub Nomor 25 Tahun 2020 dikeluarkan menjelang Perayaan Idul Fitri? *Kedua*, Bagaimana implikasi Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 dalam penanganan Covid 19? *Ketiga*, Apakah Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 sejalan dengan perlindungan hak konstitusional warga negara? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Metode pendekatan yang digunakan yakni pendekatan normatif dengan melihat peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, *pertama*, implementasi Permenhub Nomor 25 Tahun 2020 belum sepenuhnya optimal dalam membatasi pergerakan masyarakat. *Kedua*, terdapat beberapa implikasi hukum yang berpotensi bertentangan

dengan hak konstitusional warga negara. *Ketiga*, wadah hukum pembatasan hak dalam Permenhub Nomor 25 Tahun 2020 dianggap kurang tepat.

Kata Kunci: Permenhub Nomor 25 Tahun 2020, hak konstitusional, *Covid-19*.

Pendahuluan

Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* telah berdampak pada banyak hal, termasuk di bidang hukum. Tercatat pada tanggal 31 Maret 2020, Pemerintah mengeluarkan 3 (tiga) instrumen hukum sekaligus guna dijadikan dasar dalam menghadapi penyebaran virus *Covid-19*. Peraturan itu antara lain, *pertama*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perpu No. 1 Tahun 2020).¹⁹⁸ *Kedua*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. *Ketiga*, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Ketiga instrumen hukum yang berupa regulasi dan keputusan di atas sifatnya melengkapi regulasi yang telah ada sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan. UU Karantina Kesehatan tersebut dianggap belum dapat mengatasi persoalan dalam mencegah serta menangani *Covid-19* sehingga keberadaan UU tersebut haruslah dilengkapi dengan instrumen hukum lain. Terlebih, Pemerintah Pusat sejak awal sampai saat ini lebih memilih opsi Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan bukan karantina wilayah, sehingga teknis pelaksanaan PSBB membutuhkan penjelasan lebih lanjut.

¹⁹⁸ Saat ini Status hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 telah berubah. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyetujui Perppu tersebut untuk sah menjadi Undang-Undang, sehingga nomenklatur aturan yang dimaksud menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

Dalam mendukung kebijakan PSBB tersebut, berbagai instrumen hukum lain bermunculan, seperti Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 (Permenhub 25/2020) tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*).

Keberadaan Permenhub 25/2020 tersebut menjadi menarik karena di dalamnya mengatur mengenai adanya larangan menggunakan sarana transportasi untuk mudik. Pasal 1 ayat (1) Permenhub 25/2020 mengatur: “*Pengendalian transportasi selama masa mudik idul fitri tahun 1441 Hijriah dalam rangka pencegahan penyebaran corona virus disease 2019 (Covid-19) dilakukan melalui larangan sementara penggunaan sarana transportasi*”. Adapun berdasarkan Pasal 1 ayat (2) ditegaskan bahwa larangan tersebut berlaku untuk transportasi darat, perkeretaapian, laut, dan udara. Dengan adanya larangan tersebut, praktis bahwa aktivitas warga negara semakin terbatas. Langkah yang dilakukan Pemerintah dengan mengeluarkan berbagai instrumen hukum tersebut disatu sisi berdampak positif dan berdampak negatif. Adanya larangan-larangan terhadap aktivitas warga juga dinilai terlalu mengekang. Hal ini karena dalam PSBB, aktivitas warga negara itu dibatasi dan bukan dilarang, sehingga sejumlah kebijakan yang dikeluarkan terus dipersoalkan.

Adanya Permenhub 25/2020 yang mengatur mengenai larangan terhadap penggunaan sarana transportasi tentu saja berpotensi bertentangan dengan hak konstitusional warga negara, dengan alasan sebagai berikut bahwa pertama berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), kebebasan bergerak dan berpindah merupakan hak atas kebebasan pribadi.¹⁹⁹ Tentu saja larangan untuk mudik yang menyebabkan warga negara tidak dapat menggunakan alat transportasi berpotensi melanggar UU HAM. Kedua, jikapun bahwa larangan dalam permen 25/2020 dimaknai sebagai pembatasan, maka pembatasan HAM tersebut tidak tepat apabila dituangkan ke dalam peraturan menteri. Berdasarkan Pasal 28J

¹⁹⁹ Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa, “Setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah, dan bertempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia”.

Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945,²⁰⁰ telah dinyatakan secara tegas bahwa pembatasan HAM ditetapkan dengan Undang-Undang, bukan dengan menggunakan peraturan yang ada dibawah UU.

Berdasarkan uraian di atas, menarik untuk diteliti lebih lanjut mengenai topik permasalahan **“Analisis Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 dalam Perspektif Hak Konstitusional Warga Negara (Studi Terhadap Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019*)”**.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 dikeluarkan menjelang Perayaan Idul Fitri?
2. Bagaimana implikasi Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 dalam penanganan *Covid 19*?
3. Apakah Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 sejalan dengan perlindungan hak konstitusional warga negara?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.²⁰¹ Penelitian ini menggunakan metode studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku, penelitian, jurnal, serta sumber tulisan lainnya yang relevan. Pengumpulan bahan hukum di atas dilakukan

²⁰⁰ Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

²⁰¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Alasan Munculnya Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah

Permenhub 25/2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*) merupakan peraturan yang dikeluarkan dalam rangka menindaklanjuti PSBB yang sudah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*). PSBB merupakan bagian dari respon atas kedaruratan kesehatan masyarakat.²⁰² Yang mana kedaruratan kesehatan masyarakat sudah ditetapkan oleh pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*).

Adanya Permenhub 25/2020 merupakan salah satu langkah yang diambil oleh pemerintah dalam rangka untuk melakukan pencegahan penyebaran *Covid-19*. Dengan adanya Permenhub tersebut diharapkan masyarakat tidak melakukan mudik pada saat Idul Fitri 1441 Hijriah. Akan tetapi, dalam penerapannya larangan mudik tersebut tidak efektif mencegah keinginan masyarakat untuk melakukan mudik ke kampung halamannya. Setelah 10 hari kebijakan larangan mudik tersebut diterapkan polisi telah mencegah 25.728 kendaraan yang hendak mudik di tengah pandemi *Covid-19*. Total kendaraan yang dicegat dan diminta putar balik itu berada di tujuh wilayah hukum Polda yang tersebar di Pulau Jawa dan Lampung.²⁰³ Hingga hari Selasa tanggal 5 Mei 2020, total kendaraan yang diminta putar balik karena nekat mudik berjumlah 30.193 kendaraan. Rinciannya, sebanyak 12.537 kendaraan di antaranya mengarah keluar wilayah Jabodetabek. Kemudian, sebanyak 6.015 kendaraan yang nekat mudik bertolak dari Jawa Timur, 4.179

²⁰² Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.

²⁰³ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200505202416-20-500435/pemerintah-akan-revisi-aturan-larangan-mudik-selama-corona>, diakses pada tanggal 22 Juni 2020.

kendaraan dari Jawa Barat, 3.620 kendaraan dari Banten.²⁰⁴ Data tersebut tentu saja menunjukkan adanya ketidakefektifan Permenhub 25/2020.

Karena masih banyaknya masyarakat yang ingin mudik dan jumlah kasus *Covid-19* yang belum menurun, Kementerian Perhubungan memperpanjang masa berlaku pengendalian transportasi selama masa mudik Idul Fitri 1441 Hijriah sampai dengan tanggal 7 juni 2020. Dasar hukum perpanjangan larangan mudik tersebut dituangkan di dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 116 Tahun 2020 tentang Perpanjangan Masa Berlaku Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

2. Implikasi Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 25 Tahun 2020 dalam Penanganan *Covid-19*

Persebaran pandemi *Covid-19* yang begitu cepat membuat Pemerintah mengeluarkan berbagai langkah pencegahan dan penindakan, terutama di bidang hukum. Dalam konteks ini, pencegahan dan penindakan yang dilakukan di bidang hukum adalah dengan mengeluarkan kebijakan hukum yang berupa keputusan dan peraturan. Baik kebijakan yang berupa keputusan maupun peraturan dalam kamus ilmu hukum dapat dijadikan sarana untuk merekayasa perubahan sekaligus kontrol sosial, seperti kata Roscoe Pound bahwa *law is a tool of social engineering and law is a tool of social control*. Bahkan menurut Pound, *a process of social engineering as a part of the whole process of social control*.²⁰⁵

Banyak peraturan yang muncul untuk menangani *Covid-19* serta terkait pengendalian transportasi yaitu terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* yang selanjutnya disebut PP PSBB. Peraturan lain terdapat Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian

²⁰⁴ <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/06/12001401/hingga-5-mei-total-30193-kendaraan-disuruh-putar-balik-karena-nekat-mudik>, diakses pada tanggal 23 Juni 2020.

²⁰⁵ James A. Gardner, *The Sociological Jurisprudence of Roscoe Pound (Part I)*, 7 Villanova Law Review. 1, 1961, hlm. 16.

Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Adanya peraturan di atas kemudian berdampak pada upaya Pemerintah dalam mengatasi *Covid-19*, salah satunya diwujudkan melalui pengendalian transportasi di wilayah yang menerapkan PSBB dan/atau wilayah yang berada dalam zona merah. Jika diurutkan kebijakan hukumnya, bahwa kebijakan pengendalian transportasi ini muncul karena didasari dua peraturan pokok yaitu PP PSBB dan Permenkes 9/2020. Terlepas adanya pro-kontra terkait pemberlakuan PP PSBB, faktanya kedua peraturan tersebut dalam implementasinya saling melengkapi. Jika membaca PP 21/2020, pengaturan mengenai pembatasan/pengendalian transportasi memang tidak muncul. Adapun berkaitan dengan pengendalian transportasi justru muncul dalam Permenkes 9/2020.

Menindaklanjuti dua peraturan tersebut, Kementerian Perhubungan pada tanggal 9 April 2020 mengeluarkan Permenhub 18/2020. Permenhub *a quo* mengatur mengenai pengendalian dalam bentuk pembatasan moda transportasi. Pasal 2 Permenhub 18/2020 mengatur bahwa Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dilakukan melalui (a) pengendalian transportasi untuk seluruh wilayah; (b). pengendalian transportasi pada wilayah yang ditetapkan sebagai Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB); dan (c) pengendalian transportasi untuk kegiatan mudik tahun 2020.

Dari aturan di atas, kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Lampiran Permenhub *a quo*, yang intinya bahwa setiap pemudik wajib untuk mematuhi dan menjaga *physical distancing*; selalu menjaga kebersihan; aktif melaporkan kondisi kesehatan; selalu dalam kondisi cukup tidur; cukup makan dan cukup minum, selalu membawa persediaan masker dan *hand sanitizer*. Berkaitan dengan tiket yang sudah dibeli oleh penumpang (baik transportasi darat, kereta api, udara, maupun laut), ditegaskan bahwa harus ada kepastian tiket yang sudah diperoleh sebelum berangkat ke stasiun/bandara/pelabuhan/terminal dan

membawa surat keterangan sehat.²⁰⁶ Artinya berdasarkan Permenhub 18/2020 kegiatan mudik masih diperbolehkan dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana dijelaskan dalam lampiran Permenhub 18/2020.

Namun karena perkembangan pandemi *Covid-19* di Indonesia yang semakin masif, pada tanggal 23 April 2020, Menteri Perhubungan mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.²⁰⁷ Adanya Permenhub 25/2020 statusnya mencabut terkait pengaturan mudik dalam Permenhub 18/2020.²⁰⁸

Dalam pertimbangan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020, diuraikan bahwa dalam rangka pencegahan penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang transportasi, perlu mengambil langkah-langkah pengendalian arus transportasi selama masa mudik Idul Fitri tahun 1441 H. Adapun dalam Permenhub 25/2020, beberapa dasar hukum yang digunakan sebagai rujukan adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*
- c. Peraturan Presiden Nomor 103 Tahun 2015 tentang Badan Pengelola Transportasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi;
- d. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 110 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Transportasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi; dan

²⁰⁶ Lampiran Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

²⁰⁷ Pasal 22 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* memang memberikan peluang kepada Menteri Perhubungan untuk dapat merevisi/mencabut/mengganti peraturan menteri. Bunyi lengkap Pasal 22 “dalam hal diperlukan, Peraturan Menteri ini dapat sewaktu-waktu diubah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan”.

²⁰⁸ Lihat dalam Pasal 27 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, berbunyi “Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, ketentuan mengenai pengendalian transportasi untuk kegiatan mudik tahun 2020 sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- e. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease (Covid-19)*.

Berdasarkan hal di atas, maka dapat ditarik benang merah bahwa Permenhub 25/2020 hanya berlaku terhadap daerah yang memberlakukan PSBB dan aglomerasi yang telah ditetapkan sebagai wilayah pembatasan sosial berskala besar dan lebih spesifiknya adalah DKI Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi (Jabodetabek). Permenhub 25/2020 dikeluarkan untuk membatasi kegiatan mudik di wilayah tersebut. Adapun terhadap daerah lain yang tidak menerapkan PSBB, dipertimbangkan pula untuk membatasi kegiatan mudik jika wilayah tersebut masuk dalam zona merah penyebaran *corona virus disease 2019 (Covid-19)*.²⁰⁹

Pengendalian transportasi selama masa mudik Idul Fitri tahun 1441 Hijriah yang diatur dalam Permenhub 25/2020 dilakukan melalui larangan sementara penggunaan sarana transportasi untuk mudik, baik itu keluar maupun masuk wilayah. Larangan sementara penggunaan sarana transportasi berlaku untuk transportasi darat, transportasi perkeretaapian, transportasi laut, dan transportasi udara yang mulai berlaku pada tanggal 24 April 2020 sampai dengan tanggal 31 Mei 2020. Dalam perkembangannya, Kementerian Perhubungan memperpanjang masa berlaku pengendalian transportasi selama masa mudik Idul Fitri 1441 Hijriah sampai dengan tanggal 7 Juni 2020. Dasar hukum perpanjangan larangan mudik tersebut dituangkan di dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 116 Tahun 2020 tentang Perpanjangan Masa Berlaku Permenhub 25/2020.²¹⁰

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa implikasi hukum dengan dikeluarkannya Permenhub 25/2020, yaitu: **Pertama**, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri

²⁰⁹ Pasal 2 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

²¹⁰ Terkait dengan perpanjangan jangka waktu pengendalian transportasi diatur dalam Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, yang berbunyi dalam hal pencegahan penyebaran *corona virus disease 2019 (Covid-19)* masih harus dilakukan, jangka waktu dapat diperpanjang.

Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*) mencabut pengaturan mengenai mudik yang tertuang dalam Permen 18/2020. Adapun status Permen 18/2020 yang mengatur mengenai mudik sebenarnya berlaku umum dan untuk semua daerah, akan tetapi dalam Permen 25/2020 aturannya menjadi lebih sempit yaitu lebih ditekankan pada daerah yang sudah disebutkan dalam Permen 25/2020 yaitu mengenai DKI Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi. Hal ini dapat diketahui dari dasar hukum pembentukan Permenhub 25/2020 dan Pasal 10 Permenhub 25/2020.

Kedua, Permenhub 25/2020 melarang mudik dengan transportasi darat, kereta api, laut, dan udara untuk semua penumpang yang keluar maupun masuk wilayah Jabodetabek. Larangan tersebut disertai sanksi dan pengecualian terhadap pihak-pihak serta keperluan tertentu sebagaimana terlampir dalam tabel di atas. Tentu saja hal ini juga dapat dipertanyakan mengapa hanya untuk Jabodetabek, padahal jika merujuk pada pasal 2 Permenhub 25/2020, daerah-daerah dengan zona merah dapat menerapkan larangan mudik ini meskipun hal itu hanya berlaku untuk transportasi darat saja. Harusnya Permenhub 25/2020 berlaku lebih umum dan tidak menyebutkan wilayah secara spesifik.

Ketiga, aturan mengenai larangan mudik bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dan PP PSBB. Jika dicermati dengan detail, substansi Permenhub 25/2020 lebih relevan diterapkan apabila Pemerintah menerapkan karantina wilayah. Hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 2 Permenhub 25/2020 bahwa larangan mudik dilakukan dengan tujuan keluar dan/atau masuk wilayah. Adanya larangan tersebut lebih tepat diterapkan ketika pemerintah menerapkan karantina wilayah dan bukan PSBB. Dalam UU Keekarantinaan Kesehatan, Karantina Wilayah didefinisikan “pembatasan PENDUDUK dalam suatu wilayah termasuk pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi”.²¹¹ Adapun PSBB didefinisikan sebagai pembatasan KEGIATAN tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.²¹² Lebih spesifik dalam

²¹¹ Pasal 1 angka Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

²¹² Pasal 1 angka Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Permenkes 9/2020 disebutkan bahwa PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.²¹³ Dengan hal tersebut maka larangan mudik yang mengatur tidak bolehnya penduduk keluar masuk wilayah bertentangan dengan definisi PSBB itu sendiri, karena dalam PSBB masyarakat boleh beraktivitas hanya saja dibatasi dan terbatas. Berbeda halnya jika yang diterapkan adalah karantina wilayah, maka keluar masuknya penduduk memang harus dilarang.

Keempat, larangan-larangan mudik yang tertuang dalam Permenhub 25/2020 berpotensi bertentangan dengan hak konstitusional warga negara yang spesifik dibahas dalam rumusan masalah selanjutnya.

3. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara

Terdapat dua persoalan yang akan dijelaskan dalam bagian ini, *pertama*, larangan mudik dalam perspektif HAM, dan *kedua*, wadah hukum pengaturan larangan mudik. *Pertama*, larangan mudik dalam perspektif HAM. Larangan mudik yang tertuang di dalam Permenhub 25/2020 berpotensi mengganggu permenuhan dan melanggar beberapa hak lainnya yang diatur di dalam konstitusi maupun pada level UU. Apabila dikaitkan dengan UUD NRI Tahun 1945, larangan mudik yang tertuang di dalam Permenhub 25/2020 melanggar beberapa pasal. *Pertama*, Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Apabila dicermati dalam Permenhub 25/2020 larangan mudik dilakukan dengan tujuan keluar dan/atau masuk wilayah. Adanya larangan tersebut tentu saja tidak tepat karena pemerintah menerapkan PSBB bukan karantina wilayah. PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk, sedangkan karantina wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk pintu masuk beserta isinya, apabila dilihat dari pengertian PSBB dan karantina wilayah tersebut maka tujuan adanya larangan mudik yang melarang keluar

²¹³ Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease (Covid-19)*.

dan/atau masuk wilayah tentu saja bertentangan dengan pengertian PSBB dan yang lebih tepat adalah karantina wilayah. Adanya ketidakjelasan pemerintah dalam memilih kebijakan PSBB dan kemudian memunculkan larangan mudik tentu saja telah melanggar hak warga negara dalam mendapatkan kepastian hukum dari pemerintah.

Kedua, Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Larangan mudik yang tertuang di dalam Permenhub 25/2020 tentu saja telah membatasi orang untuk berkumpul bertemu keluarganya. Mudik adalah keinginan terbesar seseorang saat menjelang lebaran, budaya mudik biasanya dilakukan oleh para perantau yang tinggal di kota-kota besa Indonesia. Mudik lebaran merupakan ritual tahunan yang tidak pernah dilewatkan, setiap menjelang Idul Fitri dapat disaksikan berapa padatnya arus mudik lebaran. Tanpa dikomando, jutaan orang pulang ke kampung halaman dengan berbagai macam sarana transportasi.²¹⁴ Mudik lebaran memiliki kesan dan arti yang unik bagi setiap individu yang menjalaninya, salah satu yang menjadi kesan adalah berkumpul dengan keluarga. Pengalaman membahagiakan yang selalu dirasakan oleh orang yang mudik lebaran adalah saat bisa berkumpul dengan sesama anggota keluarga.²¹⁵ Hak berkumpul yang sudah dijamin oleh konstitusi tentu saja terlanggar karena adanya Permenhub 25/2020 tentang larangan mudik tersebut. Masyarakat menjadi tidak bisa pulang ke kampung halaman berkumpul bersama keluarganya.

Ketiga, Pasal 28G ayat (1) yang menyatakan bahwa, “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Adanya larangan mudik yang tertuang di dalam Permenhub 25/2020 dan juga memuat beberapa sanksi membuat masyarakat menjadi takut jika melakukan mudik. Dalam penegakan larangan mudik pemerintah melibatkan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah diminta untuk mengerahkan perangkatnya seperti Satpol PP untuk siaga di pintu-pintu keluar masuk perbatasan,

²¹⁴ Muskinul Fuad, Makna Hidup di Balik Tradisi Mudik Lebaran (Studi Fenomenologi atas Pengalaman Pemudik dalam Merayakan Idul Fitri di Kampung Halaman), *Jurnal Komunika*, Volume 5, Nomor 1, Januari-Juni 2011, hlm. 108.

²¹⁵ *Ibid.*, hlm. 111.

termasuk di jalan tikus yang kerap dimanfaatkan oleh pemudik..²¹⁶ Upaya yang dilakukan pemerintah dengan menerapkan sanksi bagi pemudik dan melibatkan aparat penegak hukum tentu saja membuat masyarakat menjadi takut ketika akan melakukan mudik. Hal tersebut tentu saja juga berdampak kepada hak konstitusional warga negara yang berkaitan dengan hak atas rasa aman dan perlindungan diri dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu yang sudah diatur di dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, wadah hukum pengaturan larangan mudik. Setelah kita pahami bahwa, larangan mudik yang merupakan bagian dari hak yang dapat dibatasi keberadaannya, maka aturan terkait larangan mudik atau pulang kampung jika dibaca dalam perspektif konstitusi maupun UU HAM dapat dilakukan sepanjang pengaturannya dalam bentuk UU. Namun yang menjadi permasalahan ialah, kenapa larangan mudik tersebut justru menggunakan instrumen peraturan Menteri (permenhub Nomor 25 Tahun 2020), padahal secara limitatif Pasal 28J Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan UU HAM, pembatasan tersebut dapat dimungkinkan untuk dibatasi sejauh pembatasan itu ditetapkan dengan UU.

Pertama, Perspektif Konstitusionalitas HAM di Indonesia. Telah dijelaskan juga bahwa, HAM merupakan hak dasar warga negara yang sangat dijamin konstitusionalitasnya, negara Indonesia mencantumkan ham didalam konstitusi menjadi suatu prestasi besar bagi perjuangan HAM di Indonesia. Artinya, HAM menjadi suatu *constitutional guarantee* dalam UUD NRI Tahun 1945. Atas dasar hal tersebut, tentu saja HAM menjadi bagian penting yang tak terpisahkan perjalanan hidup bangsa. Selain itu berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *the protector of human right*²¹⁷ menjadi penegas bahwa, HAM di Indonesia sangat diperhatikan yang dalam level konstitusi. Artinya, ketika materi muatan suatu peraturan yang mengatur tentang HAM ataupun pembatasan HAM, apabila diajukan pengujian, bukan lagi menjadi ranah Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung HAM, melainkan menjadi kewenangan Mahkamah Agung.

²¹⁶ <https://news.detik.com/berita/d-5020677/larangan-mudik-belum-dicabut-mahfud-minta-perbatasan-jalan-tikus-dijaga-ketat>, diakses pada tanggal 23 Juni 2020.

²¹⁷ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 10. Lihat juga dalam, Ahmad Fadhil Sumadi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Perkembangan dalam Praktik*, Cetakan Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2020. hlm. 9.

Tentu hal ini menjadi persoalan lebih lanjut eksistensi HAM di Indonesia dan eksistensi MK dipertanyakan.

Kedua, perspektif hirarki perundang-undangan. Pasal 28J Ayat (2) menempatkan ketentuan pembatasan hak melalui UU dengan tegas. Hal ini dimungkinkan pengaturan pembatasan hak memiliki materi muatan yang seyogyanya dapat dimuat melalui UU. Sementara dalam hierarkinya, peraturan Menteri merupakan aturan pelaksana yang tentu saja hierarkinya berbeda dengan UU, peraturan Menteri ialah peraturan perundang-undangan diluar hierarki peraturan perundang-undangan, meskipun dalam hal ini Menteri perhubungan merupakan Menteri departemen yang dapat membentuk peraturan yang mengikat umum,²¹⁸ namun tentu saja materi muatan yang dikandung adalah perintah UU sektoral, yang memerintahkan secara langsung terkait aturan yang akan dicantumkan, meski demikian peraturan Menteri sebatas menyangkut aturan tata pelaksanaan, bukan materi muatan yang oleh UUD diperintahkan hanya melalui UU seperti halnya pembatasan hak. Padahal UUD NRI Tahun 1945 secara tegas mencantumkan pembatasan hak hanya dapat dilakukan melalui UU. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa, pengaturan pembatasan hak melalui peraturan Menteri itu tidak dibenarkan, termasuk dalam hal ini Permenhub Nomor PM. 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Berdasarkan hal di atas, permenhub Nomor PM 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, mengandung unsur pembatasan hak warga negara. Berbagai larangan yang tertuang dalam Permenhub 25/2020 sesungguhnya inkonstitusional karena proporsi wadah hukumnya tidak tepat. Dalam tertib hukum, pembatasan hak dapat dilakukan sepanjang menggunakan instrumen hukum Undang-Undang sesuai perintah Pasal 28J Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

PENUTUP

A. Kesimpulan

²¹⁸ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan Kedelapan belas, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 106.

Berdasarkan analisis pembahasan di atas, kesimpulan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Permenhub 25/2020 merupakan salah satu langkah yang diambil oleh pemerintah dalam rangka untuk melakukan pencegahan penyebaran *Covid-19*. Dengan adanya Permenhub tersebut diharapkan masyarakat tidak melakukan mudik pada saat Idul Fitri 1441 Hijriah. Akan tetapi, dalam penerapannya larangan mudik tersebut tidak efektif mencegah keinginan masyarakat untuk melakukan mudik ke kampung halamannya karena jumlah pemudik pun masih tetap banyak dan penyebaran *Covid 19* semakin masif.
2. Ada 4 (empat) implikasi hukum dengan keluarnya Permenhub 25/2020. *Pertama*, Permenhub 25/2020 mencabut pengaturan mengenai mudik yang tertuang dalam Permen 18/2020. Adapun status Permen 18/2020 yang mengatur mengenai mudik sebenarnya berlaku umum dan untuk semua daerah, akan tetapi dalam Permen 25/2020 aturannya menjadi lebih sempit yaitu lebih ditekankan pada daerah yang sudah disebutkan dalam Permen 25/2020 yaitu mengenai DKI Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi. *Kedua*, Permenhub 25/2020 melarang mudik dengan transportasi darat, kereta api, laut, dan udara untuk semua penumpang yang keluar maupun masuk wilayah Jabodetabek. Tentu saja hal ini dapat dipertanyakan mengapa hanya untuk Jabodetabek, padahal jika merujuk pada pasal 2 Permenhub 25/2020, daerah-daerah dengan zona merah dapat menerapkan larangan mudik ini meskipun hal itu hanya berlaku untuk transportasi darat saja. Harusnya Permenhub 25/2020 berlaku lebih umum dan tidak menyebutkan wilayah secara spesifik. *Ketiga*, aturan mengenai larangan mudik bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan dan PP PSBB. Jika dicermati dengan detail, substansi Permenhub 25/2020 lebih relevan diterapkan apabila Pemerintah menerapkan karantina wilayah. *Keempat*, larangan-larangan mudik yang tertuang dalam Permenhub 25/2020 berpotensi bertentangan dengan hak konstitusional warga negara.
3. Permenhub 25/2020 mengandung unsur pembatasan hak warga negara yang berpotensi inkonstitusional karena proporsi wadah hukumnya tidak tepat. Ke depan

larangan pengendalian transportasi selama pandemi/wabah lebih baik diatur dalam Undang-Undang (Kekarantinaan Kesehatan dan Wabah Penyakit Menular).

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus mewujudkan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam penanganan *Covid-19* agar aturannya tidak tumpang tindih baik secara vertikal maupun horizontal.
2. Pemerintah harus lebih teliti dalam mengambil kebijakan selama masa pandemi *Covid-19* saat ini, jangan sampai ada kebijakan yang melanggar hak konstitusional warga negara.

Daftar Pustaka

1. Buku

- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan Kedelapan belas, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.
- Sumadi, Ahmad Fadhil, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Perkembangan dalam Praktik*, Cetakan Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2020.

2. Artikel Jurnal

- James A. Gardner, "The Sociological Jurisprudence of Roscoe Pound (Part I)", *Villanova Law Review*, Vol. 1, 1961.
- Muskinul Fuad, Makna Hidup di Balik Tradisi Mudik Lebaran (Studi Fenomenologi atas Pengalaman Pemudik dalam Merayakan Idul Fitri di Kampung Halaman), *Jurnal Komunika*, Volume 5, Nomor 1, Januari-Juni, 2011.

3. Internet

- "Larangan Mudik Belum Dicaput, Mahfud Minta Perbatasan Jalan Tikus Dijaga Ketat", <https://news.detik.com/berita/d-5020677/larangan-mudik-belum-dicaput-mahfud-minta-perbatasan-jalan-tikus-dijaga-ketat>, diakses tanggal 23 Juni 2020.
- "Pemerintah Akan Revisi Aturan Larangan Mudik Selama Corona" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200505202416-20-500435/pemerintah-akan-revisi-aturan-larangan-mudik-selama-corona>, diakses tanggal 22 Juni 2020.
- "Kendaraan Disuruh Putar Balik Karena Nekat Mudik" <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/06/12001401/hingga-5-mei-total-30193-kendaraan-disuruh-putar-balik-karena-nekat-mudik>, diakses tanggal 23 Juni 2020.

4. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease (Covid-19)*. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 326).

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 36)

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 405).

Biodata Penulis

Saifudin, lahir di Magelang, 15 September 1957. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 1982, S2 di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran pada 1995, dan S3 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada 2006. Saat ini menjadi Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis aktif melakukan publikasi pada berbagai jurnal nasional dan menjadi pembicara dalam forum ilmiah.

Fandi Nur Rohman, S.H., lahir di Kabupaten Sleman, Yogyakarta, pada tanggal 19 Maret 1997. Menyelesaikan Studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.



Implikasi Pengaturan Kewenangan Daerah Provinsi Berciri Kepulauan Terhadap Urusan Pemerintahan yang Terkait Dengan Laut

Dian Agung Wicaksono

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

dianagung@ugm.ac.id

Abstract

Indonesia as an archipelagic state introduces the terminology of “provincial areas characterized by islands” in Law Number 23 of 2014, with the spirit to prioritize the management of marine space as the dominant space of its territory. The authority to manage marine space within the legal framework of regional government is the focus of this study to answer the following questions: (a) How is the legal construction of a province characterized by an archipelago? and (b) What are the implications of regulating provincial authority with archipelagic characteristics for government affairs related to the sea? This research is normative legal research that explores secondary data through library research. Regulations in Indonesia have the potential to create legal uncertainty and tensions between the Central Government and Provincial Governments characterized by islands. In an archipelagic province, of course, the territory is dominated by the sea, but on the other hand, the scope of the Central Government's authority over the sea is still very broad. Without a clear juridical construction, this has the potential to cause a deadlock in the management of marine space in Indonesia. Especially in the absence of further regulations in the regions to carry out the authority of Provincial Regions at sea.

Keywords: *provincial areas are characterized by islands, government affairs, sea.*

Abstrak

Indonesia sebagai negara kepulauan mengenalkan terminologi “daerah provinsi yang berciri kepulauan” dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, dengan semangat untuk memprioritaskan pengelolaan ruang laut sebagai ruang dominan dari wilayahnya. Kewenangan untuk mengelola ruang laut dalam kerangka hukum pemerintahan daerah menjadi fokus dalam penelitian ini untuk menjawab pertanyaan: (a) Bagaimana konstruksi hukum daerah provinsi berciri kepulauan? dan (b) Bagaimana implikasi pengaturan kewenangan daerah provinsi yang berciri kepulauan terhadap urusan pemerintahan yang terkait dengan laut? Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang menggali data sekunder melalui studi kepustakaan. Pengaturan dalam hukum positif Indonesia berpotensi melahirkan ketidakpastian hukum dan ketegangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi berciri kepulauan. Pada daerah provinsi berciri kepulauan tentu wilayahnya didominasi dengan laut, namun di sisi yang lain lingkup kewenangan Pemerintah Pusat terhadap laut juga masih sangat luas. Tanpa adanya konstruksi yuridis yang jelas, hal ini berpotensi menimbulkan kebuntuan pengelolaan ruang laut di Indonesia. Terlebih dengan

ketiadaan pengaturan lebih lanjut di daerah untuk melaksanakan kewenangan Daerah Provinsi di laut.

Kata kunci: daerah provinsi berciri kepulauan, urusan pemerintahan, laut.

Pendahuluan

Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari 16.056 pulau bernama yang telah terdaftar.²¹⁹ Penegasan Indonesia sebagai negara kepulauan ini juga termaktub dalam Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.²²⁰ Negara Kepulauan yang dimaksud adalah suatu negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih gugusan kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain, di mana Negara Kepulauan memiliki kedaulatan atas air serta ruang udara di atasnya, dasar laut dan tanah di bawahnya dan sumber kekayaan di dalamnya.²²¹ Berpijak pada pengaturan tersebut, maka sebagai negara kepulauan, selain dapat melakukan pengelolaan ruang darat dan ruang udara, Indonesia sudah semestinya memprioritaskan pengelolaan ruang laut sebagai bentuk pengejawantahan kedaulatan terhadap perairan kepulauan dan seluruh wilayah perairannya.

²¹⁹ Indonesia melalui Badan Informasi Geospasial (BIG) setidaknya telah berhasil melakukan verifikasi sebanyak 16.056 dan telah dilaporkan ke Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada sesi ke-11th sidang United Nations Conferences on the Standardization of Geographical Names (UNCSGN) dan pertemuan United Nations Group of Experts on Geographical Names (UNGEGN) yang diselenggarakan di New York, Amerika Serikat, tanggal 7-18 Agustus 2017. Dalam perkembangan terakhir telah diidentifikasi 17.491 pulau pada tingkat data secara nasional dan belum dilaporkan secara resmi ke PBB dari dugaan jumlah pulau sejumlah 17.504 pulau. Lihat Badan Informasi Geospasial, “Jumlah Pulau Indonesia Sebanyak 16.056 Pulau Masih Bisa Bertambah Lagi”, <https://big.go.id/content/berita/jumlah-pulau-indonesia-sebanyak-16-056-pulau-masih-bisa-bertambah-lagi>, diakses 24 Maret 2021. Lihat juga Wihdi Luthfi, “Jumlah Pulau di Indonesia Bertambah”, <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2020/02/21/jumlah-pulau-di-indonesia-bertambah>, diakses 24 Maret 2021.

²²⁰ Pasal 25A Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²²¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 3319).

Indonesia sebagai negara kepulauan, 76,94% dari wilayah Indonesia adalah laut,²²² sehingga wajar bila dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Penda), diperkenalkan nomenklatur “Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan”, yaitu Daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan yang lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.²²³ Berdasarkan hal tersebut, maka berdasarkan pada penalaran yang wajar, maka pengelolaan ruang laut seharusnya menjadi hal yang diprioritaskan oleh Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.

Kondisi kewilayahan yang didominasi oleh wilayah laut, menjadi hal yang menarik untuk melihat bagaimana distribusi urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Bonus geografis berupa wilayah laut membuka kesempatan perkembangan dan pertumbuhan perekonomian di sektor kelautan untuk kepentingan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Namun, disadari atau tidak urusan pemerintahan yang terkait dengan laut telah mengalami sektoralisme pengaturan yang dihipotesiskan oleh Peneliti menimbulkan hambatan dan kendala dalam pemanfaatan wilayah laut itu sendiri.

Rumusan Masalah

Berdasarkan hal uraian di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana konstruksi hukum daerah provinsi berciri kepulauan? dan (2) Bagaimana implikasi pengaturan kewenangan daerah provinsi yang berciri kepulauan terhadap urusan pemerintahan yang terkait dengan laut?

Metode Penelitian

²²² Ananda Prima Yurista dan Dian Agung Wicaksono, “Integrated Spatial Planning in Indonesia: Collaboration of Land and Sea?”, *Paper*, 11th Conference on Planning, Law and Property Rights 2017, Hong Kong, 20-25 Februari 2017.

²²³ Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*), yang tergolong dalam penelitian hukum normatif,²²⁴ karena dalam penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.²²⁵ Penelitian hukum normatif merupakan upaya untuk mencari data sekunder dengan menggunakan penelitian kepustakaan.²²⁶ Untuk penelitian kepustakaan digunakan alat studi dokumen. Bahan penelitian ini berupa buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan distribusi urusan pemerintahan bagi daerah provinsi berciri kepulauan. Jalannya penelitian ini diawali dengan analisis konsep distribusi urusan pemerintahan yang terkait dengan laut antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dengan mencari referensi yang ada pada peraturan perundang-undangan. Kemudian dilihat implikasi pengaturan urusan pemerintahan yang terkait dengan laut terhadap daerah provinsi berciri kepulauan.

Dalam penelitian hukum normatif, maka data yang terkait dengan penulisan hukum ini dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan. Dengan perkataan lain, seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif, tidaklah semata-mata bertujuan mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut. Data yang telah terkumpul dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan penelitian yang diajukan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Konstruksi Hukum Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan

Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan tidak dapat dilepaskan dari konstruksi negara kepulauan (*archipelagic state*)²²⁷. Prinsip negara kepulauan baru

²²⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 29.

²²⁵ *Ibid.*, hlm. 118.

²²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

²²⁷ Ali Nur, *Azas Negara Kepulauan dan Konsekuensinya terhadap Aktualisasi Penegakan Kedaulatan Wilayah Udara Indonesia*, Taskap Kursus Singkat Angkatan VI, Lemhanas, Jakarta, 1996, hlm. 12.

mendapatkan pengakuan dari masyarakat internasional dan dianggap sebagai konsepsi baru pada saat ditandatanganinya Konvensi PBB tentang hukum laut pada tanggal 10 Desember 1982 di Montego Bay, Jamaica.²²⁸ Dengan diterimanya prinsip negara kepulauan sebagai lembaga dalam hukum laut internasional sebagaimana dimuat dalam Bab IV Konvensi Hukum Laut 1982, maka status hukum negara kepulauan menjadi pasti.²²⁹ Negara kepulauan adalah suatu negara yang terdiri dari satu atau lebih gugusan kepulauan, termasuk bagian pulau, perairan diantaranya dan lain-lain wujud alamiah yang hubungan satu sama lainnya demikian erat sehingga pulau-pulau, perairan dan wujud alamiah lainnya itu menjadi suatu kesatuan geografi, ekonomi, dan politik yang hakiki, atau yang secara historis dianggap sebagai demikian.²³⁰ Sebagai negara kepulauan, kedaulatan Indonesia mencakup perairan kepulauan (*archipelagic waters*), yaitu perairan yang terletak pada sisi dalam dari garis pangkal negara (*archipelagic baseline*) yang ditarik sesuai dengan ketentuan yang termuat dari pantai-pantai kepulauannya.²³¹

Spesifik mengenai konstruksi hukum mengenai daerah provinsi berciri kepulauan, hal tersebut diatur dalam UU Pemda, dengan unsur-unsur: (a) **daerah provinsi** yang memiliki karakteristik secara geografis **memiliki wilayah lautan lebih luas dari daratan**; (b) dalam **wilayah daerah provinsi** tersebut **terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau**; dan (c) **gugusan pulau** tersebut merupakan **satu kesatuan geografis dan sosial budaya**.²³² Dalam UU Pemda tersebut menekankan bahwa daerah berciri kepulauan diletakkan pada level provinsi. Selain itu, UU Pemda juga memberikan beberapa perbedaan pengaturan antara kewenangan Daerah Provinsi di laut dengan kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, yaitu:

²²⁸ Atje Misbach, *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hak Lintas Kapal Asing*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 95.

²²⁹ Syarif Thoyib, *Potensi Ancaman di Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) dalam Perspektif Ketahanan Nasional*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 24.

²³⁰ Pasal 46 huruf a dan b Konvensi Hukum Laut 1982.

²³¹ Pasal 49 ayat (1) Konvensi Hukum Laut 1982.

²³² Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Pertama, Daerah Provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya, paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan, dalam hal wilayah laut antar dua daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antar dua daerah provinsi tersebut,²³³ yang meliputi: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi; (b) pengaturan administratif; (c) pengaturan tata ruang; (d) ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan (e) ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.²³⁴

Kedua, Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan diberikan kewenangan yang sama dengan kewenangan daerah provinsi di laut, dengan penambahan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan.²³⁵ Dengan demikian, khusus untuk Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, selain mendapatkan kewenangan Daerah Provinsi di laut, juga mendapat penugasan untuk melaksanakan urusan pemerintah konkuren yang menjadi domain Pemerintah Pusat pada bidang kelautan dalam konstruksi tugas pembantuan.

Implikasi Pengaturan Kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan terhadap Urusan Pemerintahan yang Terkait dengan Laut

UU Pemda menjadi UU yang mendasari dan menjadi landasan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan, khususnya urusan pemerintahan konkuren. Dalam UU Pemda digariskan secara definitif urusan pemerintahan yang terkait dengan kewenangan Daerah Provinsi di laut, yaitu: (a) urusan pemerintahan bidang perhubungan, pada sub-urusan pelayaran; (b) urusan

²³³ Pasal 27 ayat (3), (4), dan (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

²³⁴ Pasal 27 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

²³⁵ Pasal 28 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

pemerintahan bidang kelautan dan perikanan, pada (i) sub-urusan kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil; (ii) sub-urusan perikanan tangkap; dan (iii) sub-urusan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan; (c) urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral, pada sub-urusan mineral dan batubara. Bila merujuk pada ketentuan Pasal 27 UU Pemda, Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan *mutatis mutandis* memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya, paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas, termasuk juga dalam konteks ketiga urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas.

Namun demikian, apakah kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya paling jauh 12 (dua belas) mil juga *mutatis mutandis* berlaku untuk kewenangan Daerah Provinsi yang diatur dalam UU khusus yang mengatur masing-masing urusan pemerintahan tersebut? Dalam rangka menjawab pertanyaan tersebut, perlu ditelusuri UU khusus yang mengatur masing-masing urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas, di mana UU khusus tersebut juga mengatur terkait kewenangan Daerah Provinsi, yaitu:

Tabel 1.

Pengaturan Khusus Urusan Pemerintahan yang Terkait dengan Laut

Urusan Pemerintahan	UU Khusus	Substansi Pengaturan
urusan pemerintahan bidang perhubungan, pada sub-urusan pelayaran	UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran	Tidak ada kewenangan spesifik Daerah Provinsi pada 12 mil laut.
urusan pemerintahan bidang kelautan dan perikanan, pada: a. sub-urusan kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil; b. sub-urusan perikanan tangkap;	a. UU Nomor 27 Tahun 2007 jo. UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wilayah laut sejauh 12 mil disebut “Perairan Pesisir”. ▪ Kewenangan sejauh 12 mil diambil alih oleh Pemerintah Pusat melalui UU Cipta Kerja

Urusan Pemerintahan	UU Khusus	Substansi Pengaturan
dan c. sub-urusan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan.	b. UU Nomor 31 Tahun 2004 jo. UU Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan jo. UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wilayah laut sejauh 12 mil disebut “laut teritorial Indonesia”. ▪ Tidak ada kewenangan spesifik Daerah Provinsi pada 12 mil laut.
	c. UU Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan jo. UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wilayah laut sejauh 12 mil laut disebut “laut teritorial”. ▪ Tidak ada kewenangan spesifik Daerah Provinsi pada 12 mil laut.
urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral, pada sub-urusan mineral dan batubara.	UU Nomor 4 Tahun 2009 jo. UU 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara jo. UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Tidak ada kewenangan spesifik Daerah Provinsi pada 12 mil laut.

Sumber: Diolah Penulis, 2021.

Berpijak pada penelusuran terhadap pengaturan khusus mengenai urusan pemerintahan yang terkait dengan laut dapat dilihat bahwa kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh adalah 12 (dua belas) mil laut tidak *mutatis mutandis* berlaku pada urusan pemerintahan yang terkait dengan laut. Pada semua UU khusus yang mengatur urusan pemerintahan yang terkait dengan laut tidak ada satu pun yang memberikan kewenangan spesifik kepada Daerah Provinsi pada wilayah 12 (dua belas) mil laut. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketegangan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Pusat terkait kewenangan di laut, karena bila merujuk pada UU Pemda diberikan limitasi kewenangan sejauh 12 mil, namun dalam UU yang bersifat khusus tidak ada limitasi kewenangan tersebut.

Hal ini secara teoretis menimbulkan diskursus asas hukum apakah yang harus digunakan untuk mengatasi dualisme pengaturan ini? Apakah asas *lex specialis derogat legi generali* yang berarti UU khusus yang mengatur kewenangan Daerah Provinsi tanpa limitasi kewenangan sejauh 12 mil diutamakan dari UU Pemda? Ataukah asas *lex posteriori derogat legi priori* yang berarti UU Pemda diutamakan karena diterbitkan lebih akhir daripada UU khusus yang mengatur urusan pemerintahan yang terkait dengan laut? Pada titik inilah diperlukan suatu pengaturan yang bersifat *sui generis* terkait dengan pemerintah daerah yang berciri kepulauan untuk memberikan kepastian hukum terkait kewenangan dalam wilayah laut.

Lebih lanjut, bila kewenangan Daerah Provinsi di laut diurai satu per satu, maka dapat dilihat bahwa kewenangan yang diberikan dalam Pasal 27 ayat (2) UU Pemda terkait erat dengan urusan pemerintahan yang terkait dengan laut, yaitu: **Pertama**, kewenangan terkait eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi, serta pengaturan tata ruang sangat terkait erat dengan kewenangan pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi dan penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi sebagaimana diatur dalam UU Kelautan. Menjadi pertanyaan kemudian, apakah Daerah Provinsi telah memiliki instrumen untuk mengimplementasikan kewenangan tersebut berupa dokumen perencanaan tata ruang dan wilayah, baik darat dan laut? Hal ini menjadi yang fundamental untuk dijawab, karena tanpa instrumen tersebut dapat dipastikan pemanfaatan, penerbitan izin, dan pengelolaan ruang laut tidak terencana dan tidak dapat dikendalikan. Kewenangan lain yang diberikan oleh UU Kelautan adalah pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil, yang dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Daerah Provinsi diharuskan menyusun dokumen perencanaan, yang meliputi RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3K.

Kedua, kewenangan pengaturan administratif, dalam bentuk antara lain perizinan, kelaikan, dan keselamatan pelayaran, maka pelaksanaan kewenangannya tetap harus disandarkan dan sesuai dengan kewenangan Daerah Provinsi yang diatur dalam Sub Urusan Pelayaran dalam UU Pemda. Selain tentu juga harus memperhatikan ketentuan dalam UU Pelayaran yang mengatur kewenangan Daerah

Provinsi dalam bidang pelayaran. **Ketiga**, untuk ikut serta dalam memelihara keamanan di laut dan ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara merupakan kewenangan yang semata turut serta dengan kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan porsi Pemerintah Daerah Provinsi hanyalah mendukung apa yang digariskan oleh Pemerintah Pusat.

Memperhatikan uraian sebelumnya, masih diperlukan beberapa pengaturan yang perlu dibentuk oleh Daerah Provinsi agar dapat secara maksimal mengelola dan memanfaatkan potensi ruang laut yang dimiliki. **Pengaturan Pertama**, Daerah Provinsi harus mampu memberikan pengaturan yang tegas perencanaan tata ruang dan wilayah ruang laut yang dimiliki. Hal ini menjadi penting, karena walaupun di Indonesia terdapat beberapa provinsi yang berciri kepulauan, namun orientasi perencanaan ruang masih difokuskan pada pembangunan darat. Belum adanya produk hukum yang secara spesifik mengatur mengenai ruang laut membuat ruang laut sejauh 12 mil yang seharusnya dikelola oleh Daerah Provinsi.

Pengaturan Kedua, perlunya pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil pada lingkup kewenangan Daerah Provinsi. Hal ini menjadi penting karena Daerah Provinsi yang berciri kepulauan, di mana wilayahnya terdiri dari pulau-pulau, tentunya memiliki wilayah pesisir di masing-masing pulau tersebut. Ketiadaan pengaturan tersebut menjadi penghambat dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang laut yang dimiliki oleh Daerah Provinsi karena wilayah pesisir merupakan penghubung antara ruang darat dan ruang laut. **Pengaturan Ketiga**, pasca penyusunan dokumen perencanaan diperlukan pengaturan izin dan pemanfaatan ruang laut. Hal ini menjadi penting sebagai basis dalam pemanfaatan ruang laut di Daerah Provinsi berciri kepulauan.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisis di atas dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, konstruksi hukum daerah provinsi berciri kepulauan diatur dalam Pasal 27 UU Pemda, dengan penegasan bahwa Daerah Provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya, paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan, dalam hal wilayah laut antar dua daerah provinsi kurang dari 24 (dua

puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antar dua daerah provinsi tersebut, yang meliputi: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi; (b) pengaturan administratif; (c) pengaturan tata ruang; (d) ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan (e) ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara. Selain itu, Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan diberikan kewenangan yang sama dengan kewenangan daerah provinsi di laut, dengan penambahan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Kedua, implikasi pengaturan kewenangan daerah provinsi yang berciri kepulauan terhadap urusan pemerintahan yang terkait dengan laut adalah menimbulkan ketidakpastian hukum dan potensi ketegangan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Pusat terkait kewenangan di laut, karena bila merujuk pada UU Pemda diberikan limitasi kewenangan sejauh 12 mil, namun dalam UU yang bersifat khusus tidak ada limitasi kewenangan tersebut. Hal ini dikarenakan kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya paling jauh 12 (dua belas) mil tidak *mutatis mutandis* berlaku untuk kewenangan Daerah Provinsi yang diatur dalam UU khusus yang mengatur masing-masing urusan pemerintahan tersebut.

Saran

Berdasarkan uraian dan analisis di atas dapat dirumuskan saran sebagai berikut:

1. Diperlukan suatu pengaturan yang bersifat *sui generis* terkait dengan pemerintah daerah yang berciri kepulauan untuk memberikan kepastian hukum terkait kewenangan dalam wilayah laut.
2. Diperlukan beberapa pengaturan yang perlu dibentuk oleh Daerah Provinsi agar dapat secara maksimal mengelola dan memanfaatkan potensi ruang laut yang dimiliki, yaitu: (a) pengaturan mengenai perencanaan tata ruang dan wilayah ruang laut; (b) pengaturan wilayah

pesisir dan pulau-pulau kecil pada lingkup kewenangan Daerah Provinsi; dan (c) pengaturan izin dan pemanfaatan ruang laut.



Daftar Pustaka

1. Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Misbach, Atje, *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hak Lintas Kapal Asing*, Alumni, Bandung, 1993.
- Nur, Ali, *Azas Negara Kepulauan dan Konsekuensinya terhadap Aktualisasi Penegakan Kedaulatan Wilayah Udara Indonesia*, Taskap Kursus Singkat Angkatan VI, Lemhanas, Jakarta, 1996.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Thoyib, Syarif, *Potensi Ancaman di Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) dalam Perspektif Ketahanan Nasional*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.
- Yurista, Ananda Prima, dan Dian Agung Wicaksono, "Integrated Spatial Planning in Indonesia: Collaboration of Land and Sea?", *Paper*, 11th Conference on Planning, Law and Property Rights 2017, Hong Kong, 20-25 Februari 2017.

2. Internet

- Badan Informasi Geospasial, "Jumlah Pulau Indonesia Sebanyak 16.056 Pulau Masih Bisa Bertambah Lagi", <https://big.go.id/content/berita/jumlah-pulau-indonesia-sebanyak-16-056-pulau-masih-bisa-bertambah-lagi>, diakses 24 Maret 2021.
- Konvensi Hukum Laut 1982.
- Luthfi, Wihdi, "Jumlah Pulau di Indonesia Bertambah", <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2020/02/21/jumlah-pulau-di-indonesia-bertambah>, diakses 24 Maret 2021.

3. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 3319).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Biodata Penulis

Dian Agung Wicaksono, lahir di Blitar, 11 Januari 1989. Meraih gelar Sarjana Hukum (S.H.) dari Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tahun 2011 dengan predikat *Cum Laude*. Pada tahun 2011, terpilih sebagai Peneliti Muda Terbaik pada MOST UNESCO LIPI Award 2011. Pada tahun 2012, terpilih sebagai penerima Beasiswa Unggulan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk melanjutkan studi di Program Studi Magister Ilmu Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, yang bekerja sama dengan *Den norske Ambassaden i Indonesien (The Royal Norwegian Embassy in Indonesia)*. Pada 2013, lulus dan mendapat gelar *Master of Laws (LL.M.)* dengan predikat *Cum Laude* dengan indeks prestasi kumulatif sempurna. Pada tahun 2019 mulai menempuh studi doktoral pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan dukungan dari Beasiswa Program Doktor Jalur PNS/TNI/Polri yang dikelola oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) Kementerian Keuangan RI. Saat ini bertugas sebagai Dosen pada Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

**Peraturan Daerah sebagai Bentuk Konkret Pemerintah Daerah
dalam Melindungi Nilai Tradisi Kebudayaan Masyarakat
(Pariaman Sumatera Barat)**

Yenny Febrianty¹, Agus Satory²

Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor, Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor

yennyfebrianty74@yahoo.com, agussatory@unpak.ac.id

Abstract

Efforts to protect the cultural traditional values of a region can only be implemented if there is a role of local government that encourages a policy through a policy that is in line with regional development programs and activities in each sector of the existing regional apparatus organizations. This will be possible if the local government makes it in the form of a regional law product, such as in the Regional Regulation (Perda) as a concrete form in which there is recognition, protection, respect and empowerment of the cultural traditional values of the customary law community itself. Based on this, two problems were formulated, namely; (1) How to analyze Regional Government public policies so that they become rules?; (2) Is the Regional Regulation a concrete form in an effort to protect the value of cultural traditions?

This study uses a qualitative research tradition. This research was carried out on indigenous peoples, especially in the Pariaman community. The data used are primary data and secondary data, and data collection techniques are in-depth interviews and participatory observation. The data obtained were analyzed using interpretive case study narratives.

Based on the analysis, the results show: (1) Analysis of local government public policies so that it becomes a regulation in the form of a Regional Regulation, the public policy must be able to accommodate the values and practices that live and develop in society. When the government makes public policies, at that time the government allocates values to society, because every policy contains a set of values in it. (2) The concrete form of the Regional Government in an effort to protect the values of cultural traditions is Regional Regulations. The Pariaman Regional Government needs to issue a Regional Regulation on Cultural Protection or Local Wisdom, so that the Regional Regulation on Cultural Protection as a local wisdom is a concrete agreement towards an ideal concept in an effort to protect the values of cultural traditions in the Pariaman community.

Keywords: Local Government, Regional Regulations, Cultural Tradition Values

Abstrak

Upaya melindungi nilai-nilai tradisi kebudayaan suatu daerah, hanya akan dapat dilaksanakan apabila ada peran pemerintah daerah yang mendorong suatu kebijakan melalui sebuah kebijakan yang selaras pada program dan kegiatan pembangunan daerah di tiap sektor organisasi perangkat daerah yang ada. Hal ini akan dimungkinkan apabila pemerintah daerah membuatnya dalam sebuah bentuk produk hukum daerah yakni seperti di Peraturan Daerah (Perda) sebagai bentuk kongkrit yang di dalamnya terdapat pengakuan,

perlindungan, penghormatan dan pemberdayaan nilai tradisi kebudayaan masyarakat hukum adat itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut maka dirumuskan dua masalah, yaitu; (1) Bagaimana analisa kebijakan publik Pemerintahan Daerah sehingga menjadi suatu aturan?; (2) Apakah Peraturan Daerah sebagai bentuk kongkret dalam upaya melindungi nilai tradisi kebudayaan?

Penelitian ini menggunakan tradisi penelitian kualitatif. Dalam penelitian ini dilakukan pada masyarakat adat, khususnya pada masyarakat Pariaman. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, dan teknik pengumpulan data berupa *indepth interview* dan observasi partisipasi. Data yang diperoleh dianalisis menggunakan narasi studi kasus interpretif. Berdasarkan analisis, hasil penelitian menunjukkan: (1) Analisis kebijakan publik Pemerintah Daerah sehingga menjadi regulasi berupa Peraturan Daerah haruslah kebijakan publik tersebut mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. (2) Bentuk kongkret Pemerintah Daerah dalam upaya melindungi nilai-nilai tradisi kebudayaan adalah Peraturan Daerah. Pemerintah Daerah Pariaman perlu menerbitkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Kebudayaan atau Kearifan Lokal, sehingga Peraturan Daerah tentang Perlindungan Kebudayaan sebagai suatu kearifan lokal tersebut merupakan pengkongkritan kesepakatan menuju konsep ideal dalam upaya perlindungan terhadap nilai-nilai tradisi kebudayaan pada masyarakat Pariaman.

Kata kunci: Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah, Nilai Tradisi Kebudayaan

A. Pendahuluan

Dalam era Desentralisasi yaitu penyerahan kekuasaan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, kabupaten dan kotamadya memiliki banyak tanggung jawab yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alamnya, yang sebelumnya tidak pernah ada. Yang pertama, mengingat perubahan-perubahan yang terus berlangsung dalam pembangunan dan pelaksanaan Undang-Undang dan peraturan baru di semua tingkat pemerintahan, Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kotamadya harus memelihara hubungan baik dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat untuk mengikuti perkembangan berbagai peraturan dan kebijakan baru.²³⁶

Konstitusi dan peraturan perundang-undangan memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah sebagai bagian daripada penegakan hak asasi manusia untuk melakukan perlindungan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat

²³⁶Jason M. Patlis, *Pedoman Umum Peraturan Daerah Pengelolaan Hutan*, 2004, Jakarta, Center for International Forestry Research, hlm 7.

hukum adat.²³⁷Perda merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah.²³⁸Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.²³⁹

Pemerintah memiliki peranan dalam perlindungan atau menjaga keberlangsungan nilai tradisi dari masyarakat adat. Dalam rangka optimalisasi peranan pemerintah pusat, maka keberadaan pemerintah daerah sangat diperlukan untuk menjamin perlindungan tersebut. Seiring dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, maka peran aktif daerah menjadi strategis untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan kesejahteraan masyarakat yang pada hakekatnya merupakan tujuan negara yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Salah satunya dengan melakukan upaya perlindungan, penghormatan dan pemberdayaan terhadap masyarakat hukum adat dan kelembagaan adat yang ada di daerah.²⁴⁰

Hukum tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dan keberadaannya bukan sebagai suatu lembaga yang berdiri sendiri namun sebagai lembaga yang bekerja sama dengan lembaga-lembaga lain untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik. Untuk menghindari terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka hukum dapat dipergunakan sarana untuk mencapai tujuan tersebut karena secara teknis hukum dapat melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
- b. Hukum merupakan sarana Pemerintah untuk menerapkan sanksi;

²³⁷Frichy Ndaumanu, *Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Upaya Perlindungan dan Penghormatan Masyarakat Hukum Adat*, Jurnal HAM, Vol 9, No 1, Thn. 2018, hlm.47.

²³⁸*Ibid*, hlm.40.

²³⁹Reny Rawasita, et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, 2009, Jakarta, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), hlm 60

²⁴⁰Frichy Ndaumanu, 2018, *Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Upaya Perlindungan dan Penghormatan Masyarakat Hukum Adat*, Jurnal HAM, Vol 9, No 1, 2018, hlm 39

- c. Hukum sering dipakai oleh Pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
- d. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.²⁴¹

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikatakan bahwa hukum dapat digunakan sebagai sarana bagi kebijakan publik untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan melalui proses politik. Hasil utama dari sistem politik adalah hukum. Dengan demikian, dasar bagi suatu pembuatan kebijakan publik oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus didasarkan pada hukum baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.

Bagi banyak masyarakat di Indonesia saat ini terutama kalangan remaja memandang kearifan lokal adalah hal yang kuno dan ketinggalan jaman sehingga harus ditinggalkan, anggapan tersebut harusnya dihilangkan, ketika masyarakat lupa akan jati diri masyarakat bagaimana kita akan menjalankan kehidupan kita, untuk itu harus ada inovasi dari masyarakat sendiri untuk mensinergikan antara nilai-nilai barat dan nilai-nilai lokal tanpa meninggalkan jati diri bangsa. Dunia internasional sangat menuntut demokrasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup menjadi agenda pembangunan di setiap negara. Isu-isu tersebut dapat bersinergi dengan aktualisasi dari filosofi budaya yang mengajarkan masyarakat untuk bersikap dan berperilaku yang selalu mengutamakan harmoni, keselarasan, keserasian dan keseimbangan hubungan antara manusia dengan alam, manusia dengan manusia dan manusia dengan Tuhan dalam melaksanakan hidup dan kehidupan agar negara menjadi makmur dan sejahtera.²⁴²

Pentingnya pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dan budayanya juga tampak dalam konsideran Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

²⁴¹ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, 1994, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 76-77.

²⁴² E. Suryanti, *Antisipasi Strategis Perang Nilai Budaya Lokal di Area Global*, 2007, Yogyakarta, Bappeda Provinsi DIY, hlm. 44.

perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Hal ini bertujuan menjadikan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang bersifat khusus dan istimewa setelah seluruh kepentingan masyarakat hukum adat tersebut diakomodasi dalam suatu aturan nasional.

Nilai tradisi kebudayaan pada masyarakat Pariaman perlu adanya perlindungan secara holistik yang saling keterkaitan antara satu dengan lainnya, baik perlindungan yang terkait dengan nilai tradisi budaya, maupun perlindungan untuk masyarakat adatnya yang melestarikan sebagai suatu kearifan lokal.

Perlindungan dan penghormatan masyarakat hukum adat dan Lembaga adat hanya akan dapat dilaksanakan apabila ada peran pemerintah daerah yang mendorong suatu kebijakan melalui sebuah kebijakan yang selaras pada program dan kegiatan pembangunan daerah di tiap sektor organisasi perangkat daerah yang ada. Hal ini akan dimungkinkan apabila pemerintah daerah membuatnya dalam sebuah bentuk produk hukum daerah yakni seperti di Peraturan Daerah (Perda) sebagai bentuk kongkrit yang di dalamnya terdapat pengakuan, perlindungan, penghormatan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat itu sendiri.²⁴³

Prinsip dasar dari pembentukan suatu perundang-undangan yakni tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi.²⁴⁴ Sejalan dengan Pasal 18 Ayat(6) UUD RI 1945 maka Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁴⁵

Diperlukannya suatu konsep perlindungan nilai-nilai dalam tradisi kebudayaan suatu daerah, hal ini dapat dilakukan dengan mengembalikan nilai-nilai

²⁴³Frichy Ndaumanu, *Op Cit*, hlm.40.

²⁴⁴*Ibid*, hlm.46.

²⁴⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 HasilAmandemen.

luhur yang terkandung dalam tradisi kebudayaan daerah tersebut. Berdasarkan hal itu maka ada hal-hal yang harus menjadi perhatian yaitu antara lain:

- a. “Nilai-nilai” (*values*) merupakan sinergi antara pengalaman empirik dan pengalaman batin seseorang bersama masyarakatnya. Dianutnya nilai-nilai akan tercermin dalam perilaku yang terpola yang akhirnya membentuk budaya.
- b. Akan tetapi, nilai-nilai itu dapat berubah dan dapat berkembang sesuai dengan dimensi ruang dan waktu. Bisa berkembang sesuai kebutuhan. Kalau situasi tantangan masyarakatnya berbeda (dan itu merupakan fakta yang tidak dapat dipungkiri) tentu pola dan adatnya bisa berubah. Justru inilah refleksi hukum *living law*.
- c. Tradisi adat merupakan salah satu kebudayaan domain teknis, yang ada dalam ranah privat dan berlaku secara lokal. Supaya tradisi adat yang menjadi suatu kearifan lokal ini tidak tergerus oleh perkembangan globalisasi, maka diperlukan peranan masyarakat dan Pemerintah Daerah untuk melindungi tradisi adat yang merupakan juga suatu kebudayaan di Indonesia dalam bentuk suatu konsep perlindungan yang akan di rekomendasikan pada Pemerintahan Daerah, sehingga tradisi tersebut tidak kehilangan nilai-nilai luhurnya.

Pemerintah mempunyai tugas untuk memajukan kebudayaan²⁴⁶ nasional Indonesia di tengah peradapan dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 UUD NRI 1945. Keragaman kebudayaan daerah merupakan kekayaan dan identitas bangsa yang sangat diperlukan untuk memajukan kebudayaan nasional.

Kebijakan Pemerintah Daerah melindungi nilai tradisi kebudayaan dalam rangka melaksanakan perintah peraturan perundang-undang terkait, yaitu UUD Negara Republik 1945, Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No.5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan. Pasal 32 UUD NRI 1945 mengamanatkan negara untuk memajukan kebudayaan

²⁴⁶ Kebudayaan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan cipta, rasa, karsa, dan hasil karya masyarakat (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.5 Tahun 2017)

nasional, yang disusun atas kebudayaan-kebudayaan daerah. kemudian Pasal 12 ayat (2) huruf p Undang-Undang No.23 tahun 2014 menentukan bahwa kebudayaan merupakan bagian dari urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya Pasal 5 huruf c Undang-Undang Pemajuan Kebudayaan menentukan bahwa salah satu objek dari pemajuan kebudayaan adalah adat istiadat. Dalam Undang-Undang Pemajuan Kebudayaan, pemerintah daerah juga diberi tugas untuk mengarusutamakan kebudayaan dengan membuat pokok pikiran kebudayaan di daerah.

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan yang menyatakan bahwa: (1) Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan pemeliharaan Objek Pemajuan Kebudayaan; (2) Setiap Orang dapat berperan aktif dalam melakukan pemeliharaan Objek Pemajuan Kebudayaan; (3) Pemeliharaan Objek Pemajuan Kebudayaan dilakukan untuk mencegah kerusakan, hilang, atau musnahnya Objek Pemajuan Kebudayaan; (4) Pemeliharaan Objek Pemajuan Kebudayaan dilakukan dengan cara: a. menjaga nilai keluhuran dan kearifan Objek Pemajuan Kebudayaan; b. menggunakan Objek Pemajuan Kebudayaan dalam kehidupan sehari-hari; c. menjaga keanekaragaman Objek Pemajuan Kebudayaan; d. menghidupkan dan menjaga ekosistem Kebudayaan untuk setiap Objek Pemajuan Kebudayaan; dan e. mewariskan Objek Pemajuan Kebudayaan kepada generasi berikutnya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa upaya untuk menjaga kearifan lokal di Indonesia dari perkembangan globalisasi ini masyarakat dan pemerintahan daerah (negara) sangat memegang peranan penting. Negara perlu penegasan dalam aturan-aturan atau peraturan pemerintah, baik peraturan dalam Undang-Undang maupun aturan pada tingkat daerah tentang globalisasi harus di antisipasi dengan pembangunan nilai-nilai kearifan lokal sebagai dasar pijakan masyarakat dalam menjalankan kehidupannya.

Asumsi dari penelitian ini adalah pergeseran nilai-nilai dari tradisi kebudayaan pada masyarakat PARIAMAN. Maka dalam menuju konsep perlindungan terhadap nilai tradisi kebudayaan pada masyarakat PARIAMAN, perlu diperhatikan bahwa isu tentang pergeseran nilai budaya tidak hanya terjadi di PARIAMAN, maka

Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Pariaman adalah salah satu bentuk kongkret peranan Pemerintah Daerah dalam melindungi nilai-nilai tradisi yang ada pada masyarakat Pariaman tersebut.

Berdasarkan uraian di atas perihal upaya pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjaga nilai tradisi kebudayaan masyarakat hukum adat, serta untuk menjaga nilai-nilai luhur yang terkandung dari tradisi budaya tersebut dalam Peraturan Daerah, maka oleh karena itu penulis tertarik menuangkan hasil penelitian penulis dalam tulisan yang berjudul “*Peraturan Daerah Sebagai Bentuk Kongkret Pemerintah Daerah Dalam Melindungi Nilai Tradisi Kebudayaan Masyarakat (Pariaman Sumatera Barat)*”.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan diidentifikasi dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana analisa kebijakan publik Pemerintahan Daerah sehingga menjadi suatu aturan?
- 2) Apakah Peraturan Daerah sebagai bentuk kongkret dalam upaya melindungi nilai tradisi kebudayaan?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian dengan tradisi kualitatif yang termasuk dalam aliran non doctrinal atau penelitian empiris. Penelitian ini juga termasuk dalam ranah penelitian socio legal dimana, metode interdisipliner untuk mengetahui bagaimana hukum bisa efektif dalam praktiknya di masyarakat. Tidak sekadar membicarakan pemahaman normatif dalam teks hukum. Oleh sebab itu, penelitian ini menekankan pada proses pencarian data dilapangan. Dimana hubungan peneliti dengan objek yang diteliti adalah sejajar (*equality*).

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara terhadap narasumber atau informan yang ditentukan secara *snowball*, mulai dari kepala daerah, kepala nagari, *kepalo mudo*, *urang tuo*, *bundo kandung*, dan masyarakat hukum adat Propinsi Sumatera Barat dan masyarakat adat di daerah Pariaman (Kota Pariaman).

Jenis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat berupa data empiris yang berwujud perilaku (*behavior*) maupun data non empiris (makna simbolik) yang ada dalam akal pikiran yang melandasi perilaku informan.

Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer dalam penelitian, UUD NRI 1945, dan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa publikasi mengenai hukum, baik buku, hasil penelitian, majalah, jurnal yang terkait dengan tradisi kebudayaan berbasis kearifan lokal. Adapun bahan hukum tersier, digunakan bahan seperti kamus dan ensiklopedi yang relevan. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Black's Law Dictionary*.

Selain bahan hukum, penelitian ini menggunakan bahan non hukum, yakni buku-buku yang bertemakan filsafat, ekonomi, politik dan kebudayaan untuk membantu dan memperkaya pembahasan.

Sesuai dengan pendekatan penelitian seperti tersebut di atas, penggalan data terhadap penelitian ini dilakukan pada masyarakat Pariaman (Kota Pariaman).

D. Hasil Penelitan dan Pembahasan

1. Analisa Kebijakan Publik Pemerintah Daerah Sehingga Menjadi Aturan

Hukum tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dan keberadaannya bukan sebagai suatu lembaga yang berdiri sendiri namun sebagai lembaga yang bekerja sama dengan lembaga-lembaga lain untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik.

Terkait konsep perlindungan nilai tradisi kebudayaan (masyarakat Pariaman) dalam kesepakatan masyarakat dalam lembaga adat dan Pemerintah Daerah, maka dianalisis dengan pemikiran David Easton (Teori Sistem). Pandangan David Easton yaitu ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan

mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-pratika sosial yang ada dalam masyarakat. Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasi. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.²⁴⁷

Easton mengamati kehidupan politik sebagai suatu jalinan interaksi tingkah laku manusia sebagai suatu sistem. Adapun unit dalam sistem politik merupakan tindakan-tindakan yang ada hubungannya dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Input dalam sistem politik dapat berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*) yang setelah melalui proses konversi akan berubah menjadi output (keputusan atau kebijakan). Output yang dihasilkan setelah melalui proses konversi, setelah ada umpan balik (*feedback*) ke lingkungan dapat menghasilkan input baru.²⁴⁸

Menurut Easton setidaknya ada tiga hal mendasar yang harus diperhatikan dalam membahas sistem politik. *Pertama*, sistem ditandai dengan adanya saling ketergantungan antar unit yang berada di dalamnya. Hal ini menunjukkan adanya koherensi. *Kedua*, sistem haruslah bersifat netral, bebas dari pengaruh ideologi. *Ketiga*, sistem mengacu pada dua hal, co-variance dan ketergantungan antar unit yang membangun sistem. Perubahan salah satu unit dalam sistem akan mempengaruhi unit yang lain dalam sebuah sistem.²⁴⁹

Lebih lanjut, Easton menjelaskan bahwa yang membedakan sistem politik dengan sistem yang lain adalah dari segi definisi politik itu sendiri. Politik adalah perjuangan individu atau kelompok untuk menguasai nilai-nilai sosial. Oleh karena

²⁴⁷ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, 2015, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 3

²⁴⁸Toto Pribadi, *Pendekatan Dalam Analisis Sistem Politik*, Modul Sistem Politik Indonesia ISIP 4213, hlm.1.1.

²⁴⁹ David Easton, *Approaches to The Study of Politics*, 1992, New York, Macmillan Publishing Company, hlm. 181-184.

itu, dalam system politik terdapat prinsip alokasi nilai-nilai sosial (*the authoritative allocation of social value*²⁵⁰). Namun, perbedaan sistem politik dengan sistem yang lain tidak lantas membentuk jurang pemisah. Sebuah sistem dapat menjadi input bagi sistem yang lain, dan sebaliknya.²⁵¹

Tradisi budaya masyarakat Pariaman yang merupakan tradisi turun temurun dari nenek moyang masyarakat Pariaman yang mengandung nilai-nilai luhur dalam kehidupan. Maka apabila dalam melindungi nilai tradisi kebudayaan tersebut, kebijakan pemerintahan daerah sebagai kebijakan publik diperlukan guna dapat mengakomodir dan mengimplementasikan nilai-nilai luhur yang terkandung dalam nilai tradisi kebudayaan demi pelestariannya.²⁵²

Selaras dengan teori sistem yang dirumuskan oleh David Easton menjelaskan bahwa suatu kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil konversi dari *input* berupa tuntutan maupun dukungan yang diolah secara sistematis oleh sistem politik sehingga menghasilkan keputusan atau tindakan yang disebut *output*. Selanjutnya Easton menyatakan bahwa model sistem, adalah kebijakan publik yang dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan.²⁵³

Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Oleh karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antar berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni: *pertama*, menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan; *kedua*, menyadari diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan

²⁵⁰ *the authoritative allocation of social value* artinya: alokasi otoritatif nilai sosial

²⁵¹ David Easton, *Ibid*

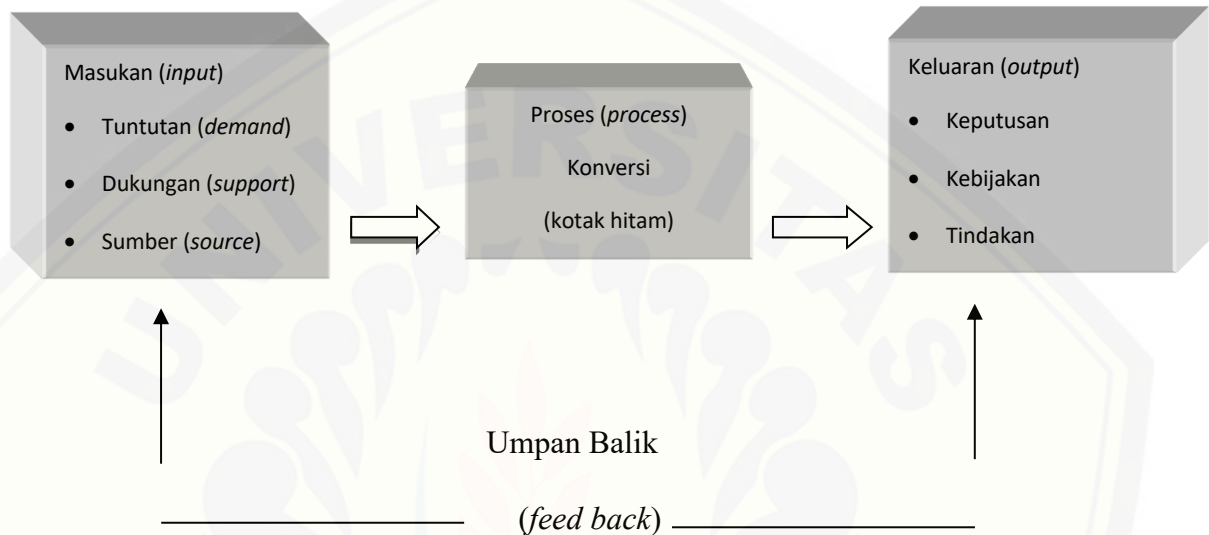
²⁵² Wawancara dengan Bapak Genius Umar (Wali Kota Kota Pariaman), di Pariaman, 16 Januari 2021

²⁵³ Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*, 2012, Yogyakarta, CAPS, hlm 98

ketiga; menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).²⁵⁴

Skema 1

*Sistem Kebijakan Publik Yang Diadopsi Dari David Easton*²⁵⁵



Bertolak dari pemikiran David Easton dalam perumusan suatu kebijakan publik dapat terakomodasi juga dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagai bentuk kongkrit perlindungan kebudayaan oleh pemerintah daerah tentang nilai tradisi kebudayaan di daerah PARIAMAN, yang mana lebih menitik beratkan pertama kali (*input*) tuntutan, dukungan dan bersumber dari tradisi adat masyarakat yang ada pada masyarakat PARIAMAN, sehingga menghasilkan (*output*) suatu kebijakan publik sebagai upaya peranan pemerintahan daerah dalam melestarikan nilai budaya tradisi supaya tidak punah tertelan oleh dampak dari globalisasi. Pandangan David Easton ditunjang dengan pandangan Eugen Ehrlich yang menyatakan bahwa hukum positif baru akan berlaku secara efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.²⁵⁶

²⁵⁴ Ibid, hlm 99-100

²⁵⁵ Ibid, hlm 101

²⁵⁶ R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum Cet 1*, 1993, Bandung, Alumni, hlm

Konsep perlindungan nilai tradisi kebudayaan pada masyarakat Pariaman tersebut haruslah berlandaskan pembenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Landasan tersebut adalah 3 nilai dasar hukum, yaitu dibenarkan dari sisi filosofis, dibenarkan dari sisi yuridis dan dibenarkan dari sisi sosiologis sesuai dengan yang di kemukakan oleh Gustav Radbruch. Pembenaran dari 3 nilai dasar hukum tersebut dapat terlihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1
Konsep Perlindungan Nilai Tradisi Budaya Dalam 3 Landasan²⁵⁷

Landasan		
Filosofis /Nilai-nilai yang terkandung	Sosiologis /Fakta-fakta dalam masyarakat	Yuridis /Dasar hukum
a. Nilai-nilai luhur setiap makna yang terkandung daam tradisi adat masyarakat Pariaman. Contoh, dalam perkawinan bajapuik, Nilai-nilai luhur dalam mengabungkan 2 (dua) keluarga menjadi satu keluarga dalam tradisi perkawinan bajapuik	a. Terjadinya pergeseran nilai dalam memberlakukan nilai tradisi kebudayaan pada masyarakat adat akibat dampak globalisasi salah satunya.	a. Pasal 18B ayat 2 UUD 1945 b. Pasal 32 ayat 1 UUD 1945 c. Ketetapan MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Peundang-undangan
b. Adat basandi syara' syara' basandi kitabullah.	b. Peranan ninik mamak melemah.	d. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

²⁵⁷ Wawancara dengan Bapak Priyaldi (Sekretaris LKAAM Kota Pariaman), di Pariaman 6 Januari 2021

<p>c. Nilai-nilai gotong royong dan kekeluargaan.</p>		<p>e. Pasal 67 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia</p> <p>f. UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah</p> <p>g. UU No. 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan</p> <p>h. Permendagri No.52 tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat</p> <p>i. Pasal 1 angka 4 Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat</p> <p>j. Permendagri No. 5 Tahun 2007 tentang Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat</p> <p>k. Permendagri No.39 Tahun 2007 tentang Pelestarian dan</p>
---	--	--

		<p>Pengembangan Budaya Daerah</p> <p>l. Pasal 7 ayat 1 dan Pasal 16 Permendagri No.44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa</p> <p>m. Permendes No.11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa</p> <p>n. Permendagri No. 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Desa</p> <p>o. Perda Sumbar No.6 tahun 2014 tentang penguatan lembaga adat dan pelestarian nilai budaya.</p>
--	--	---

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikatakan bahwa hukum dapat digunakan sebagai sarana bagi kebijakan publik untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan melalui proses politik. Hasil utama dari sistem politik adalah hukum. Dengan demikian, dasar bagi suatu pembuatan kebijakan publik oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus didasarkan pada hukum baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.

Menurut Jimly Asshiddiqie, berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang, dengan melihat dari sisi teknis pembentukan undang-undang, landasan pembentukan undang-undang haruslah tergambar dalam ”konsiderans” suatu undang-undang. Dalam konsiderans suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang tersebut, yaitu terdiri:

1. Landasan filosofis. Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan.
2. Landasan sosiologis. Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.
3. Landasan politis. Bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan.
4. Landasan yuridis. Dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans “Mengingat”.
5. Landasan administratif. Dasar ini bersifat bersifat “falkutatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan dimasukkan dalam konsiderans “Memerhatikan”. Landasan ini berisi pencantumkan rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.²⁵⁸

²⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 2006, Jakarta, jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm 170-174 dan hlm 240

Jika kelima landasan tersebut terpenuhi dalam setiap proses dan substansi pembentukan perundang-undangan, kiranya keseluruhan undang-undang yang dihasilkan, menjadi undang-undang yang baik, berkualitas dan berkelanjutan.²⁵⁹

Aturan atau peraturan perundangan yang baik adalah peraturan yang mengadopsi semua inspirasi masyarakat dengan perkembangan globalisasi kebudayaan yang ada tanpa meninggalkan nilai-nilai luhur atau jati diri dari budaya sebagai kearifan lokal tersebut.

2. Peraturan Daerah Sebagai Bentuk Konkret Dalam Upaya Melindungi Tradisi Budaya Oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Pasal 18 Ayat (1) menentukan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²⁶⁰

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada 2 (dua) produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, salah satunya adalah Peraturan Daerah. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi/kabupaten/kota, serta

²⁵⁹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, 2011, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm 30

²⁶⁰ A. Zarkasi, *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*, 2010, Jurnal, hlm.104.

tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat oleh satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.²⁶¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Peraturan daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai peraturan daerah ini diatur dalam Pasal 136 sampai Pasal 149 UU No. 32 Tahun 2004. Peraturan daerah dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka untuk menjalankan otonomi daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia.²⁶²

Pemerintahan Daerah Pariaman, berperan dalam menjaga keberlangsungan tradisi adat khususnya tradisi perkawinan. Adapun peranan tersebut meliputi:²⁶³

1. Peranan Fasilitas

Pemerintah Kota Pariaman dalam pelestarian nilai-nilai adat dan budaya di Kota dan Kabupaten Pariaman memberikan fasilitas kepada Lembaga Adat agar pelestarian nilai-nilai adat dan budaya pada masyarakat Pariaman tetap terjaga keberlangsungannya. Fasilitas yang diberikan antara lain: Memfasilitasi LKAAM dan *Bundo Kanduang* dalam pelaksanaan Rapat Kerja yang membahas tentang:

1). Pelaksanaan Adat dan Budaya Perkawinan

- a). Pengaturan warna pakaian pengantin yaitu dalam rapat kerja disepakati bahwa warna pakaian pengantin dikembalikan pada warna khas Minangkabau yaitu Merah Kuning dan Hitam.

²⁶¹ Na'a Suprin, *Perda dalam Perspektif Ilmu Perundang-undangan*, 2004, Palu, Tadulako University Press, hlm. 131-132.

²⁶² Undang-Undang Republik Indonesia No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

²⁶³ Wawancara dengan Priyaldi, Sekretaris LKAAM Kota Pariaman, di Pariaman, 24 Januari 2021

- b). Pengaturan warna tenda dan pelaminan yakni disepakati bahwa warna khas Minangkabau yaitu Merah Kuning dan Hitam.
- 2). Pakaian Ninik Mamak dan Bundo Kanduang, disepakati untuk mengusulkan kepada Pemerintahan Daerah agar memerintahkan desa menganggarkan pakaian Ninik Mamak dan Bundo Kanduang melalui dana desa (hal ini telah terealisasi, setiap desa sudah menganggarkan pakaian ninik mamak dan bundo kandung melalui dana desa).
- 3). *Mekanisme Batagak Gala* yakni disepakati untuk pelaksanaan *batagak gala* yang difasilitasi Pemerintah minimal 10 orang penghulu yang akan dinobatkan.

2. Peranan Kelembagaan Sosial

Pemerintahan Kota dan Kabupaten Pariaman telah melakukan penguatan Lembaga Sosial seperti KAN LKAAM dan Bundo Kanduang dalam bentuk:

- a. Peningkatan kapasitas melalui pelatihan yang dilaksanakan mulai dari tingkat desa (menggunakan dana desa) tingkat Kota dan Kabupaten melalui APBD.
- b. Peningkatan pengetahuan dan pengalaman melalui study kooperatif yang dilaksanakan setiap tahun baik dalam daerah maupun luar daerah.
- c. Pembangunan Kantor KAN (Kerapatan Adat Nagari) setiap Nagari.
- d. Pengadaan alat-alat pesta perkawinan di setiap desa (seperti *Tabia, Tirai, Carano, Kampia Siriah, Tambua Tasa*) melalui dana desa yang diperkuat dengan Peraturan Wali Kota Pariaman (Perwako).
- e. Menerbitkan Perwako tentang kewenangan desa (dalam Perwako tersebut ada kewenangan desa dalam pelestarian Lembaga Adat dan pelestarian kearifan lokal) dan kemudian masing-masing desa diperintahkan membuat Peraturan Desa tentang Kewenangan Desa yang di dalamnya menuat kewenangan pelestarian kearifan lokal.

3. Peranan Regulasi

Pelestarian nilai-nilai adat dan budaya belum dibuat dalam Peraturan Daerah. LKAAM diminta untuk merumuskan rancangan Perda Pelestarian kearifan lokal, serta pemerintah desa diperintahkan membuat Peraturan Desa yang memuat Pelestarian Kearifan Lokal tersebut, yaitu:

- a. Peraturan Desa Magrib Mengaji
- b. Peraturan Desa Keamanan dan Ketertiban Umum
- c. Peraturan Desa Pelestarian Nilai-Nilai Adat dan Budaya.

Pemerintahan daerah Pariaman dilandasi oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor.52 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat telah melakukan berbagai kebijakan baik dalam memfasilitasi kelembagaan adat dan kelembagaan masyarakat lainnya yang ada di Nagari dan Desa/Kelurahan pada daerah Pariaman. Dan juga telah melakukan berbagai kebijakan melalui Peraturan Daerah yang mengatur tentang Nilai-nilai Sosial Budaya dan Agama, seperti Perda Magrib Mengaji, Wajib belajar 12 tahun, Wajib Baca Tulis Al Quran (Perda Kota Pariamana Nomor 6 Tahun 2009) dan Peraturan dalam Tatanan Ketertiban Nilai Sosial Budaya Masyarakat / PEKAT (Perda Nomor 10 tahun 2013, tentang pencegahan, penindakan, pemberantasan penyakit masyarakat dan maksiat).²⁶⁴

Pemerintah Daerah Kota Pariaman berusaha secara bertahap dan berkesinambungan mencari solusi dalam pengembangan dan pelestarian adat istiadat serta mempertahankan dan mengembangkan nilai-nilai sosial budaya masyarakat. Permasalahan yang terjadi di tengah masyarakat tersebut antara lain:

1. Rendahnya pemanfaatan sarana ibadah seperti masjid, mushalla, *surau* dan langgar yang jamaahnya kurang untuk melaksanakan ibadah dan juga penggunaannya sebatas wirid, pengajian dan acara ritual padahal masjid merupakan sarana media/informasi yang dapat digunakan sebagai pusat pendidikan, pemberdayaan ekonomi, pusat kesehatan dan kegiatan sosial masyarakat lainnya.
2. Kurangnya generasi muda yang mengerti dan mengamalkan agama serta ABS-SBK (*Adat Basandi Syara' Syara' Basandi Kitabullah*)²⁶⁵. Hal ini

²⁶⁴ Sambutan Wali Kota Pariaman (Genius Umar), Pada Acara Pembukaan Pelatihan Pengembangan Dan Pelestarian Adat Budaya Alam Minangkabau Kota Pariaman Tahun 2018, bertempat di ruangan Pertemuan Ananda Kp.Pondok, tanggal 21 November 2018, hlm 2-3

²⁶⁵ *Adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* merupakan suatu filsafat Minangkabau yang dalam Bahasa Indonesia berarti "adat berdasarkan agama, agama berdasarkan kitab Allah". Agama dalam hal ini bisa diartikan sebagai agama Islam karena agama sebagian besar orang Minangkabau adalah Islam. Sementara itu, kitab Allah yang dimaksudkan adalah Alquran. Jika

- disebabkan tidak berjalannya regenerasi dan pembibitan generasi muda dalam pendidikan keagamaan dan pendidikan, mengenai adat. Lemahnya penerapan ABS-SBK sebagai dampak implikasi yang kita lihat dari keberadaan alim ulama, ninik mamak dan cadiak pandai (*Tali Tigo Sapilin*) saat ini begitu kurang jumlahnya dan akan hilang seiring berjalannya waktu.
3. Kurangnya fungsi alim ulama, ninik mamak, cadiak pandai. Hal ini disebabkan oleh kurangnya ilmu pengetahuan yang dimiliki oleh alim ulama, ninik mamak, cadiak pandai yang berdampak kepada kurang dihargainya para mamak oleh kamanakan dan masyarakat. Ninik Mamak berfungsi mengayomi masyarakat untuk melestarikan bahkan mengembangkan Adat Istiadat dan Budaya Minangkabau dengan falsafah *Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*.
 4. Kurang berperannya fungsi Lembaga-Lembaga Adat. Hal ini disebabkan oleh tidak jelasnya regulasi yang mengatur peran ninik mamak di Nagari/Desa/Kelurahan (KAN) dan LKAAM serta terbatasnya Sumber Daya Manusia (SDM) dan fasilitas yang dimiliki masing-masing Lembaga adat dimaksud.²⁶⁶

Lembaga adat seperti Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) menyikapi perubahan nilai-nilai sosial dan budaya sebagai akibat dari globalisasi menjadi tantangan terberat ninik mamak dalam nagari karena perubahan itu akan meruntuhkan adat dan budaya yang telah tumbuh dan berkembang ditengan masyarakat. Adat yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sudah menjadi pedoman bagi masyarakat dalam pelaksanaan aktifitasnya sehari-hari. Perubahan dan pergeseeran nilai-nilai adat dan budaya tidak terlepas dari kemajuan tehkonologi dan informasi. Lembaga Kerapatan Adat

dikaji lebih dalam lagi, filsafat ini mengandung makna yang sangat dalam. Secara umum, filsafat ini menjelaskan bahwa Minangkabau merupakan sebuah budaya atau suku yang berlandaskan kepada Allah *swt*. Selain itu, adat dan agama pun tidak bisa dipisahkan. Keduanya senantiasa berjalan beriringan.

²⁶⁶ Ibid, hlm 3-5

Alam Minangkabau sebagai lembaga adat telah berupaya dalam melakukan pelestarian adat dan budaya disetiap nagari.²⁶⁷

Guna melindungi budaya masyarakat khususnya nilai tradisi kebudayaan pada masyarakat Pariaman maka diperlukan regulasi daerah seperti Peraturan Daerah. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan beberapa informan mengenai bentuk kongkrit dari peranan pemerintah daerah dalam perlindungan terhadap kebudayaan Pariaman, maka informan yang merupakan masyarakat adat Pariaman mengusulkan dibuatnya suatu regulasi daerah seperti Peraturan Daerah tentang Perlindungan Kebudayaan Masyarakat Adat Pariaman sebagai Suatu Kearifan Lokal. Adapun pendapat dari masyarakat tersebut seperti tertera dalam tabel berikut ini:

Tabel 2
Rekomendasi Masyarakat Terhadap Pemerintah Daerah Guna Melindungi Kebudayaan Masyarakat Adat Pariaman Sebagai Kearifan Lokal²⁶⁸

No	Responden	Pendapat Perihal Perlindungan Kebudayaan dan Adat Pariaman	Rekomendasi / Usulan
1	Mulyadi Wakil Ketua DPRD Kota Pariaman	Sangat setuju jika tradisi dan kearifan lokal yang ada di Pariaman diperkuat dengan peraturan daerah, dengan alasan: 1). Supaya adat dan kebudayaan yang sudah ada dan sudah berjalan dalam masyarakat tetap terjaga keberlangsungannya,	Peraturan Daerah tentang Perlindungan Kebudayaan dan adat Masyarakat

²⁶⁷ Wawancara dengan Bapak Priyaldi (Sekretaris LKAAM Kota Pariaman), di Pariaman, 7 Januari 2021

²⁶⁸ Wawancara dengan tokoh dan masyarakat Pariaman, tanggal 10 Januari 2021, di Pariaman

No	Responden	Pendapat Perihal Perlindungan Kebudayaan dan Adat Pariaman	Rekomendasi / Usulan
		<p>2). Supaya peran ninik mamak dalam masyarakat mendapat pengakuan dari Pemerintah Daerah, karena selama ini apa yang dilakukan ninik mamak hanya berdasarkan inisiatif secara berkelompok saja, 3). Agar ada penguatan peran ninik mamak dalam menjaga kelestarian lokal yang di warisi secara turun temurun.</p>	
2	<p>M. Nasir Kapalo Mudo Nagari Sikapak Kabupaten Padang Pariaman</p>	<p>Jika kearifan lokal yang ada saat ini dikuatkan oleh Pemerintah Daerah melalui regulasi daerah atau Peraturan Daerah, maka hal ini dapat memperkuat kemitraan antara tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan dalam pelaksanaan adat dan budaya.</p>	<p>Regulasi Daerah (peraturan desa atau peraturan nagari untuk adat salingka nagari) atau Peraturan Daerah Kota / Kabupaten</p>
3	<p>M. Yamin Wali Nagari Kudu Ganting Kabupaten</p>	<p>Sangat mendukung adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang kearifan lokal supaya ada penguatan peran tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan dalam masyarakat, dan supaya tradisi yang</p>	<p>Peraturan Daerah tentang Kearifan Lokal</p>

No	Responden	Pendapat Perihal Perlindungan Kebudayaan dan Adat Pariaman	Rekomendasi / Usulan
	Padang Pariaman	sudah ada tidak hilang dan tetap terjaga keberlangsungannya di tengah masyarakat Pariaman.	
4	Priyaldi Sekretaris LKAAM Kota Pariaman	Untuk melindungi kearifan lokal dan nilai-nilai tradisi yang sudah tumbuh dan berkembang dalam masyarakat perlu adanya penguatan peran ninik mamak dan perlindungan kemitraan yang sudah ada yaitu tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan melalui Peraturan Daerah. Kemudian nilai-nilai sosial budaya yang terkandung dalam tradisi dan kebiasaan yang sudah ada dalam masyarakat agar tetap terjaga keberlangsungan, maka perlu dilindungi oleh pemerintah daerah melalui Peraturan Daerah.	Peraturan Daerah tentang Perlindungan Kebudayaan dan adat Masyarakat Pariaman

Berlandaskan uraian di atas, maka sebelum rancangan Peraturan Daerah diajukan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari pihak eksekutif (pemerintah daerah). Peraturan daerah tersebut haruslah memiliki landasan yang kuat.²⁶⁹ Landasan ini bisa disebut sebagai landasan prakarsa karena merupakan alasan dasar yang dijadikan pedoman untuk memaparkan pembuatan peraturan daerah. Landasan prakarsa merupakan standar untuk mengukur ruang lingkup dan

²⁶⁹ Misdyanti & R.G Kartasapoetra, *Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, 1990, Jakarta, Bumi Aksara, hlm 79

luasnya batas materi rancangan peraturan daerah selain merupakan standar dan pedoman dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Landasan prakarsa ini juga dapat memberi arah sehingga materi yang disusun tidak bertentangan dengan falsafah bangsa, peraturan perundang-undangan yang ada dan peraturan-peraturan hukum positif lainnya. Dengan demikian peraturan daerah yang dibuat mendapatkan dukungan baik secara filosofis, yuridis maupun politis.²⁷⁰ Beberapa Peraturan Daerah telah ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah bersama legislatif mengenai tata cara kehidupan masyarakat dan tatanan Adat Salingka Nagari. Namun hingga saat ini belum dapat terlaksana secara optimal. Ini merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemuka Agama dan Lembaga Adat serta Generasi Muda (*Tali Tigo Sapilin, Tungku Tigo Sajarangan*).²⁷¹

E. Penutup

1. Kesimpulan

1.1 Analisa kebijakan publik Pemerintah Daerah sehingga menjadi suatu aturan, asal mulanya adalah seperti diketahui bahwa dalam ilmu sosial, analisa kebijakan menggunakan berbagai metode penelitian dan pengkajian guna menghasilkan informasi-informasi kebijakan yang relevan guna pemecahan masalah. Dalam konteks publik, maka analisa kebijakan publik adalah penentuan dalam rangka hubungan antara berbagai alternative kebijakan, keputusan atau cara-cara lainnya, yang terbaik untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu. Kaitannya dengan kebijakan publik sehingga menjadi suatu aturan, terdapat proses yang harus dilalui. Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual

²⁷⁰ Ibid

²⁷¹ Wawancara dengan Walikota Kota Pariaman, Genius Umar, tanggal 21 November 2020

1.2 Peraturan Daerah adalah bentuk kongkret upaya Pemerintah Daerah dalam melindungi nilai-nilai tradisi kebudayaan di setiap daerah (Pariaman). Aspek-aspek yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagai upaya perlindungan terhadap adat dan budaya adalah sebagai berikut; Aspek Sosiologis, yaitu proses secara turun temurun berlaku dan adanya pengakuan sosial dari masyarakat adat Pariaman tentang suatu adat dan budaya tersebut sebagai kearifan lokal. Aspek Yuridis, yaitu aspek secara legalitas dalam pembentuk regulasi suatu aturan Pemerintahan Daerah yang melindungi adat dan budaya yang ada di tengah-tengah masyarakat. Dan aspek atau Landasan Operasional. Landasan operasional dalam hal ini berupa masukan-masukan saran atau pendapat dari masyarakat baik dari rapat-rapat, diskusi maupun seminar-seminar yang di adakan untuk mengalakkan pengenalan budaya dan adat.

Daftar Pustaka

Buku

- AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, 2015, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, 1994, Jakarta, Sinar Grafika.
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*, 2012, Yogyakarta, CAPS.
- David Easton, *Aproaches to The Study of Politics*, 1992, New York, Macmillan Publishing Company.
- E. Suryanti, *Antisipasi Strategis Perang Nilai Budaya Lokal di Area Global*, 2007, Jogyakarta, Bappeda Provinsi DIY.
- Jason M. Patlis, *Pedoman Umum Peraturan Daerah Pengelolaan Hutan*, 2004, Jakarta, Center for International Forestry Research.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 2006, Jakarta, jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Misdianti & R.G Kartasapoetra, *Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, 1990, Jakarta, Bumi Aksara.
- Na'a Suprin, *Perda dalam Perspektif Ilmu Perundang-undangan*, 2004, Palu, Tadulako University Press.
- Reny Rawasita, et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, 2009, Jakarta, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).
- R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum Cet 1*, 1993, Bandung, Alumni.
- Toto Pribadi, *Pendekatan Dalam Analisis Sistem Politik*, Modul Sistem Politik Indonesia ISIP 4213.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, 2011, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

Jurnal

- A. Zarkasi, *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*, 2010, Jurnal.
- Frichy Ndaumanu, *Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Upaya Perlindungan dan Penghormatan Masyarakat Hukum Adat*, Jurnal HAM, Vol 9, No 1, Thn. 2018.

Undang-Undang/ Aturan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- Ketetapan MPR No.III Tahun 2020 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 diganti dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawina
- Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Konvensi UNESCO tentang Pelestarian Warisan Budaya Takbenda 2003.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pelestarian Pengembangan Budaya Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.

Biodata Penulis

Yenny Febrianty, lahir di Padang, 3 Februari 1974. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta pada 1997. Menyelesaikan Pendidikan Program Pascasarjana pada Fakultas Hukum Universitas Andalas pada 2002 dan Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Jayabaya pada 2015. Menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro pada 2020. Saat ini aktif sebagai Dosen pada Universitas Pakuan Bogor dan Notaris di Kabupaten Semarang. Penulis aktif menulis dalam berbagai Jurnal Internasional dan Jurnal Nasional serta pada tahun 2020 menerbitkan buku dengan judul Perkawinan Bajapuik (Tantangan Nilai Tradisi Dalam Dinamika Hukum dan Globalisasi).

Agus Satory, lahir di Jakarta, 17 Agustus 1975. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum pada 1998 dan S2 Ilmu Hukum pada 2009 di Universitas Pakuan. Saat ini sedang menempuh program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Sebelas Maret.

Peraturan Daerah dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia Di Daerah: Tinjauan Negara Hukum Konstitusional

Mirza Satria Buana, Ellisa Vikalista

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Lambung Mangkurat

mirza.buana@ulm.ac.id / ellisavikalista.fisip@ulm.ac.id

Abstract

This article analyses the formulation of regional autonomy in Indonesia. On paper, the 1945 constitution states that regionals have authority to exercise their 'autonomy in a broad sense'. However, the policy of decentralization has diverted into re-centralization by regulating limited decentralized areas to be exercised by regionals. This delegative mechanism hinders regionals to exercise their authority to fulfilling citizen's constitutional rights. Many of regional regulations merely aim for law and order, but less in regulating citizens' rights and stressing on state's responsibilities on human rights. This article argues that Indonesia's rule of law is still dominated by the paradigm of formal legality which has anchored in re-centralistic policy. This state's paradigm hinders regional governments appreciating citizen's needs and rights.

Keywords: Regional Regulation, Formal Legality, Human Rights, State's Responsibility in Fulfilling Human Rights, Rule of Law.

Abstrak

Artikel ini meneliti paradigma pembentukan peraturan daerah di Indonesia. Walaupun dalam norma konstitusi disebutkan bahwa 'otonomi dijalankan seluas-luasnya', namun dalam pengaturan selanjutnya urusan-urusan yang di desentralisasikan dirinci secara limitatif. Dengan mekanisme yang bersifat delegatif tersebut, pemerintah daerah menjadi kesulitan dalam membuat kebijakan progresif yang berdimensi HAM. Perda lebih banyak mengatur kewajiban-kewajiban dan/atau larangan-larangan guna mencipta keteraturan dan ketertiban hukum namun sejatinya juga memberatkan warga negara, dan sangat minim mengatur tentang kewajiban-kewajiban pemerintah daerah dalam rangka pemenuhan hak-hak publik warga negara. Artikel berargumen bahwa *design* negara hukum Indonesia masih berkuat dengan paradigma legalitas formal (*formal legality*) yang berjangkar pada aspek kewenangan resentralistik dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah. Paradigma linier tersebut membuat materi atau substansi Perda kurang memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, Legalitas Formal, Hak Asasi Manusia (HAM), Tanggung-Jawab Negara dalam HAM, Negara Hukum.

Pendahuluan

Hakikat pengaturan hubungan pusat dan daerah pasca rezim otoritarian adalah untuk memperpendek jarak antara pemerintah sebagai pelayan dan masyarakat di daerah sebagai pihak yang dilayani, mempermudah pelayanan publik yang efektif dan efisien guna mempercepat akselerasi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah.²⁷² Idealitas diatas termaktub dalam norma konstitusi: “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”²⁷³ Idealitas-normatif dari ‘otonomi seluas-luasnya’ tersebut dielaborasi dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), sebagaimana dijelaskan dalam norma konstitusi berikut: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”²⁷⁴

Namun idealitas pemerintah daerah tersebut tidak mudah termanifestasi dalam pengaturan operasional karena tafsir resentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang membagi atau merinci urusan-urusan konkuren yang dijalankan oleh pemerintah pusat dan daerah.²⁷⁵ Makalah ini mendeskripsikan beberapa isu-isu hukum, sebagai berikut: Pertama, perda yang sejatinya berjangkar pada kewenangan atributif dalam konstitusi, direduksi dalam bingkai kewenangan delegatif dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, pemerintah pusat berwenang untuk mengatur daerah-daerah lewat NSPK (Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria),²⁷⁶ yang menjadi *template* atau penyeragaman pengaturan di tingkat daerah. Walaupun sejatinya NSPK bertujuan untuk menertibkan materi atau substansi Perda di daerah-daerah, aspek kewenangan dalam urusan-urusan konkuren lebih ditonjolkan dalam

²⁷² Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusionalitas Perda*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 2020, hlm. 113.

²⁷³ Pasal 18 Ayat (5), Undang-Undang Dasar 1945. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, hlm. 197.

²⁷⁴ Pasal 18 Ayat (6), Undang-Undang Dasar 1945.

²⁷⁵ Penjelasan Umum, Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²⁷⁶ Pasal 16, Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

substansi pengaturan Perda, ketimbang urgensi kebutuhan dan pemenuhan hak public dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM).

Kedua, permasalahan klasik dalam lingkup pemerintah daerah adalah kurangnya pemahaman terhadap HAM yang tidak terakomodir dalam beberapa Perda dan Ranperda, baik HAM dalam perspektif kebebasan negatif (hak sipil dan politik), maupun HAM ekonomi, sosial dan budaya. Produk Hukum Daerah lebih banyak mengatur kewajiban-kewajiban dan/atau larangan-larangan guna mencipta keteraturan dan ketertiban hukum (*law and order*) namun sejatinya juga memberatkan warga negara, dan sangat minim mengatur tentang kewajiban-kewajiban pemerintah daerah dalam rangka pemenuhan hak-hak publik warga negara. Permasalahan ketiga adalah turunan dari kurangnya pemahaman HAM diatas yaitu berimplikasi pada banyaknya norma pengaturan dalam Raperda yang berpotensi mendiskriminalisasi kelompok rentan dan minoritas karena berpersektif politis-mayoritarian.

Dengan abainya proses pembentukan materi muatan Perda terhadap aspek-aspek HAM dan semata fokus pada aspek kewenangan secara kaku, Perda dan produk-produk hukum daerah hanya memiliki 'daya laku' secara formal, namun minus 'daya guna' substantif bagi masyarakat luas.

Rumusan Masalah

Berjangkar pada latar belakang diatas, studi ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana relasi keterkaitan antara Peraturan Daerah dengan HAM?
2. Apakah substansi beberapa Raperda yang menjadi obyek penelitian telah berkesesuaian dengan prinsip-prinsip HAM?

Metodologi Penelitian

Studi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan paradigma inter-disipliner atau kerap disebut sebagai *socio-legal methodology*. Teks hukum atau perundang-undangan tetap menjadi titik sentral pembahasan,

namun perundang-undangan dimaknai sebagai obyek kajian yang *multi-facets* yang tidak bebas nilai dan terdependensi oleh nilai-nilai hukum maupun non-hukum (termasuk kepentingan politik dan ekonomi).²⁷⁷ Teori yang digunakan sebagai pisau analisis untuk membongkar tabiat ‘negara hukum’ Indonesia, terutama dalam konteks otonomi daerah adalah teori negara hukum dalam perspektif *thick and thin rule of law* dan teori-teori HAM yang bersifat inter-disipliner. Guna memperdalam analisis, studi ini menggunakan pendekatan teoritik (*theoretical approach*), pendekatan historis hukum (*historical approach*), pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pembahasan

Bagian pembahasan atau analisis ini akan dimulai dengan deskripsi teoritik tentang negara hukum (*rule of law*) dalam perspektif *thin* (‘tipis’) dan *thick* (‘tebal’). Kemudian teori-teori tersebut akan digunakan sebagai pisau analisis dalam memahami jejak geneologis otonomi daerah di Indonesia dan melakukan analisis terhadap beberapa norma pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda).

Tinjauan terhadap Negara Hukum ‘Tipis’ dan Negara Hukum ‘Tebal’

“*For my friends, anything. For my enemies, the law*” (Oscar Benavides, 1876-1945)

Negara hukum adalah konsep yang paling banyak diperdebatkan (*contested idea*) oleh ahli dan cendekiawan hukum hingga saat ini.²⁷⁸ Dalam pembahasan artikel ini akan dipaparkan perbebatan filosofis antara negara hukum ‘tipis’ atau formil: dimana negara harus dijalankan lewat pengaturan perundang-undangan yang jelas, pasti dan berlaku kedepan (prospektif), dan negara hukum ‘tebal’ atau

²⁷⁷ Reza Banakar dan Max Travers (eds), *Law and Society Theory*, London, Hart Publishing, 2013, hlm. 78.

²⁷⁸ Brian Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004. Lihat, Jørgen Høller dan S.E. Skaaning, *The Rule of Law: Definitions, Measures, Patterns, and Causes*, London, Palgrave Macmillan, 2004. Lihat juga, Stephen Humphrey, *Theatre of the Rule of Law: Transnational Legal Intervention on Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 4-5.

substantif/materiil: dimana hukum tidak hanya dijalankan oleh hukum formil, namun juga harus berjangkar dengan nilai-nilai HAM dan demokrasi.

Negara Hukum ‘Tipis’: Legalitas Formal sebagai Jangkar Hukum

Dalam ajaran negara hukum ‘tipis’, negara berperan minimalis hanya sebagai lembaga kekuasaan yang bertindak untuk mengatur ketertiban dan ketentraman warga negara. Negara diposisikan sebagai ‘pengatur’, sedangkan warga negara adalah entitas yang ‘diatur’. Negara hukum menjadi sangat konservatif dan mono-perspektif, tanpa memperdulikan aspek-aspek pendukung dan penyokong negara, semisal: demokrasi, asas keadilan dan kesetaraan. Menurut Raz, hukum negara semata bicara soal legalitas formal (*formal legality*).²⁷⁹ Pendapat ini juga disokong oleh filsuf hukum kondrat baru (*neo-natural law*), semisal Fuller²⁸⁰ and Finnis.²⁸¹ Persamaan perspektif dari ketiga ahli hukum tersebut dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 1

Prinsip-Prinsip Negara Hukum menurut Fuller dan Finnis

Fuller	Finnis
<ul style="list-style-type: none"> • Generality of law • Promulgation • No retroactive laws • Clarity of laws • No contradiction in the laws • Laws do not require the impossible • Relative constancy of laws through time • Congruence between official action and declared rule 	<ul style="list-style-type: none"> • Rules are prospective • Rules are possible to comply with • Rules are promulgated • Rules are clear • Rules are coherent with one another • Rules are sufficiently stable • The making of decree is limited

²⁷⁹ Joseph Raz, *The Authority of Law: Essay on Law and Morality*, London, Clarendon Press, 1979, hlm. 211.

²⁸⁰ Lon Fuller, *The Morality of Law*, Yale, Yale University Press, 1969, hlm. 39.

²⁸¹ John Finnis, *Natural Law and Natural Rights*, London, Clarendon Press, 1980, hlm. 170.

	<ul style="list-style-type: none"> • Officials are responsible and accountable for compliance with the rules
--	---

Sumber: Fuller, 1969. Finnis, 1979.

Tabel 2

Prinsip-Prinsip Negara Hukum menurut Raz

Raz
<ul style="list-style-type: none"> • Laws are prospective, open and clear • Laws are relatively stable • Open, stable, clear, and general rules guide the making of laws • Independence of the judiciary must be guaranteed • Principles of natural justice must be observed • Courts have review powers over the implementation of the other principles • Courts are easily accessible • The discretion of the crime-preventing agencies is not allowed to pervert the law

Sumber: Raz, 1979, hlm. 211.

Dalam perspektif negara hukum ‘tipis’ sejatinya yang ditekankan adalah peran negara dalam menjalankan wewenang atau kekuasaan hukumnya kepada masyarakat, ini disebut sebagai *rule by law: power is exercised via law* (kekuasaan dijalankan lewat hukum).²⁸² Dalam perspektif ini hukum yang formal tersebut dipersepsikan sebagai ‘alat’ yang keras dan tegas terhadap warga negara. Dalam perspektif idealis, tujuan akhir dari hukum formal tersebut adalah untuk mencegah

²⁸² Jørgen Høller, “The Advantages of A Thin View”, dalam Christopher May dan Adam Winchester (eds), *Handbook on the Rule of Law*, Northampton, Edwar Edgar Publishing, 2018, hlm. 29.

kesewenang-wenangan penguasa dan melindungi kebebasan masyarakat yang bertanggung-jawab.²⁸³

Namun dalam prakteknya, negara yang semata hanya memakai ‘legalitas formil’ sebagai pijakan normatif negara kerap terkooptasi dalam jeratan politik otoritarian dan konservatif (*illiberal democracy*).²⁸⁴ Semisal contoh adalah Singapura, yang dianggap memiliki hukum yang kuat dan dapat diprediksi sehingga mampu meningkatkan ketaatan dan ketertiban masyarakat terhadap hukum negara (*law abiding citizens*), namun disisi lain, negara abai terhadap hak-hak individu warga negara.²⁸⁵ Ketika negara menjadi sangat terlalu kuat; hukum mungkin dapat ditegakkan kepada rakyat, namun hukum juga dapat juga digunakan untuk merepresi warga negara dan terutama pihak oposisi.²⁸⁶ Inilah dilema negara hukum ‘tipis’ yang sangat rawan disalahkah gunakan oleh aktor politik sehingga menciptakan negara hukum yang berkarakter otoritarian, sekaligus represif dan konservatif. Guna menjawab tantangan sosial-politik tersebut, negara hukum ‘mempertebal’ ajaran normatifnya dengan menambahkan prinsip-prinsip konstitusionalisme.

Negara Hukum ‘Tebal’: Konstitusionalisme sebagai Jangkar Hukum

Agar dapat menjawab kebutuhan dan tantangan hukum yang semakin rumit, ajaran negara hukum tidak bisa lagi hanya berharap pada prinsip legalitas formal (*formal legality*), namun harus beradaptasi dengan entitas-entitas pemikiran baru, semisal: konstitusionalisme dan demokrasi. Dalam perspektif negara hukum ‘tebal’, hukum negara harus memiliki 2 (dua) mekanisme krusial: pertama, hadirnya mekanisme *checks and balances*, atau akuntabilitas horizontal antara lembaga-lembaga negara, dengan tujuan agar kekuasaan tidak tersentralisasi; dan yang kedua adalah mekanisme penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM, baik yang bersifat ‘negatif’ (hak sipil dan politik) maupun ‘positif’ (hak ekonomi,

²⁸³ *Ibid*, 30.

²⁸⁴ David Bourchier, *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of Family State*, London, Routledge, 2015.

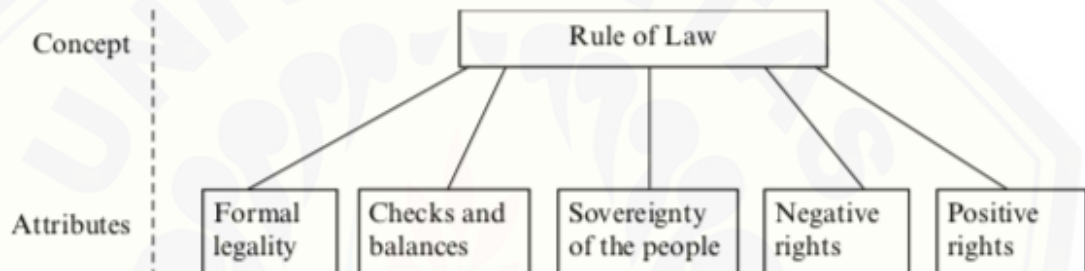
²⁸⁵ Jothie Rajah, *Authoritarian Rule of Law: Legislation, Discourse and Legitimacy in Singapore*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

²⁸⁶ Martin Krygier, “The Rule of Law: Pasts, Presents, and Two Possible Futures”, *Annual Review of Law and Social Science*, 12, 2016, hlm. 209-210.

sosial dan budaya). Høller dan Skaaning, menambah satu elemen penting lagi dalam negara hukum ‘tebal’ yaitu hadirnya persetujuan rakyat atas segala tindak tanduk kebijakan negara (*sovereignty of the people/democracy*). Semakin banyaknya elemen dalam negara hukum, maka semakin ‘tebal’ dan substantif ruang lingkungannya.

Bagan 1

Aspek-Aspek Penting dalam Negara Hukum



Sumber: Høller dan Skaaning, 2014, hlm. 21.

Dalam perspektif HAM Internasional, negara hukum ‘tebal’ bahkan disebut harus selaras dengan ‘*international human rights norm and standard*’, yang bermakna luas, mencakup tidak hanya ‘hak sipil dan politik’, namun juga ‘hak ekonomi, sosial dan budaya’. Bedner,²⁸⁷ menyatakan bahwa reduksi negara hukum hanya sebatas ‘legalitas formal’, jelas ahistoris, karena bangunan filosofis negara hukum tidak dapat dipisahkan dari perjuangan dan aspirasi hak-hak konstitusional warga negara.

Dalam perspektif negara hukum Eropa Kontinental atau *rechtstaat*, Burkens membagi negara hukum dalam 2 (dua) dimensi, yaitu: *a state based on law* dan *a state governed by law*.²⁸⁸ Konsepsi pertama, menekankan pada pentingnya

²⁸⁷ Adriaan Bedner, “An Elementary Approach to the Rule of Law”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2 (1), 2010, hlm. 55.

²⁸⁸ Marten Burkens, *Beginselen van de democratische rechtsstaat: inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Utrecht, Universiteit Utrecht, 1990, hlm. 60.

menempatkan aturan hukum sebagai dasar setiap kebijakan negara. Sedangkan dalam konsepsi kedua, setiap tindak tanduk negara/pemerintah haruslah dilakukan dalam bentuk instrumen perundang-undangan atau putusan hakim. Konsep negara hukum *rechtsstaat*, kemudian dijabarkan dalam beberapa kriteria obyektif.

Tabel 3

Prinsip-Prinsip Negara Hukum menurut Burkens

Burkens
<ul style="list-style-type: none">• scheidung van matchten (pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan)• wet matig heid van bestuur (pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan)• menselijk rechten (perlindungan hak-hak asasi manusia)• administratie vispraak (peradilan administrasi dalam perselisihan administrasi)

Sumber: Burkens, hlm. 60.

Dalam kriteria ini walaupun HAM dan perlindungan warga negara lewat mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) telah dimasukkan, namun prinsip demokrasi masih belum dianggap sebagai bagian *inherent* dari prinsip negara hukum, sehingga kriteria dari Burkens diatas masih dianggap sebagai kriteria yang ‘tipis’. Abainya *rechtstaat* mencantumkan prinsip demokrasi atau supremasi rakyat dalam negara hukum dapat dilacak dari pemikiran Habermas yang sedari awal tidak mencantumkan demokrasi dalam bingkai negara hukum, sembari beralasan bahwa keduanya merupakan entitas yang berbeda namun saling membutuhkan (*mutually constitutive*).²⁸⁹ Schmitt,²⁹⁰ dalam analisis hukum terhadap Konstitusi Republik Weimar, juga mendikotomi antara ‘demokrasi’ dengan ‘negara hukum’, dengan menerangkan demokrasi adalah aspek ‘politik’ dari konstitusi, sedangkan ‘negara hukum’ adalah instrument untuk menjinakkan tirani mayoritas dalam demokrasi.

²⁸⁹ Jurgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, London, John Wiley & Sons, 1997, hlm. 449.

²⁹⁰ Schmitt dalam Bedner, “An Elementary Approach”, *Op.cit*, hlm. 56.

Namun dalam perkembangan pasca Perang Dunia ke-II, Eropa Barat telah sepenuhnya menerima prinsip HAM Internasional dan demokrasi ke dalam ‘negara hukum’.²⁹¹

Walaupun model negara hukum ‘tebal’ yang memiliki banyak persinggungan dengan elemen-elemen lain: HAM dan demokrasi, namun Bedner menjelaskan bahwa tujuan substantif dari negara hukum adalah perlindungan hukum kepada masyarakat, dari setidaknya 2 (dua) ancaman: pertama, adalah ancaman pelanggaran dan diskriminasi dari kebijakan negara (*to protect citizens against the state*); dan, kedua, adalah ancaman keamanan/monopoli/dominasi dari sesama warga negara (*to protect citizens against their fellow citizens*).²⁹²

Dalam tujuan negara diatas, tergambar peran negara yang terkesan kontradiksi, karena dalam tujuan pertama, negara harus dan berkewajiban untuk membuka celah bagi masyarakat untuk melakukan keberataan dan/atau gugatan konstitusional terhadap negara lewat jalur administrasi maupun yudikatif. Dalam tujuan pertama ini, negara ‘tunduk’ kepada warga negara, sebagai pemegang kedaulatan. Hukum negara ‘lemah’ dihadapan warga negara. Namun dalam tujuan kedua, hukum negara diposisikan sebagai aturan yang berdaulat, berkepastian, taat asas dan berkeadilan agar tercipta tertib hukum dan kesadaran masyarakat terhadap hukum (*law abiding citizen*). Dalam konteks ini, negara harus ‘kuat’ dihadapan warga negaranya: hukum negara lah yang mengatur masyarakat, bukan sebaliknya.

Menanggapi kritik diatas, Bedner menerangkan bahwa kedua peran negara diatas harus dijalankan secara berkesinambungan dan kontekstual. Agar tercipta keseimbangan dalam bernegara. Hukum negara yang bersifat mengatur dan mengurus, harus dijalankan dengan konsisten dan tepat oleh aparat negara, dan warga negara memiliki kewajiban hukum untuk mentaatinya. Namun, warga negara juga tetap memiliki hak konstitusional apabila ada pengaturan-pengaturan dari pemerintah yang diskriminatif dan melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Dengan kata lain, Bedner menerangkan bahwa negara hukum ‘tebal’ juga dimulai

²⁹¹ Adriaan Bedner, “The Promise of a Thick View”, dalam Christopher May dan Adam Winchester (eds), *Handbook on the Rule of Law*, Northampton, Edwar Edgar Publishing, 2018, hlm.38.

²⁹² *Ibid*, hlm. 35.

dari legalitas formal, dimana hukum negara digunakan sebagai instrumen mengatur warga negara (“... *rule by law as the first element of rule of law*”), tetap hukum harus dijalankan dengan kejelasan dan kepastian norma, aksesibel dan dapat diprediksi, inilah yang disebut sebagai *real legal certainty*.²⁹³ Dan penting untuk digaris bawahi bahwa setiap kebijakan, pelaksanaan administrasi dan peraturan pemerintah tersebut juga merupakan subyek dari hukum, dengan kata lain dapat digugat dan dikritisi oleh masyarakat (*rule of law*).²⁹⁴ Dengan jaminan perlindungan HAM dari negara, negara hukum menjadi konsep yang paripurna.

Bagan 2

Relasi antara Negara Hukum ‘Tipis’ (*Thin*) dengan Negara Hukum ‘Tebal’ (*Thick*)

	<i>Procedural</i>	<i>Substantive</i>	<i>Enforcement mechanisms</i>
Thin	rule by law	fundamental principles of justice	independent judiciary
↓	rule of law	individual rights and liberties	specialised institutions
Thick	formal legality	social and economic rights	
	democracy	group rights	

Sumber: Bedner, 2018, hlm.41

Namun lagi-lagi perlu digaris bawahi, bahwa perlindungan HAM tidak semata hanya ditujukan untuk melindungi warga negara dari potensi pengaturan diskriminatif negara (hak negatif), namun perlindungan hak warga negara juga harus dilindungi dari potensi monopoli, dominasi dan/atau perundungan dari warga negara lain. Tujuan kedua dari definisi Bedner diatas, terkait ‘ancaman keamanan/monopoli/dominasi dari sesama warga negara’ bermakna bahwa negara (pemerintah) harus aktif dalam memberikan akses dan fasilitas guna mencapai

²⁹³ Barbara Oomen dan Adriaan Bedner, “The Relevance of Real Legal Certainty – An Introduction”, dalam Adriaan Bedner dan Barbara Oomen (eds), *Real Legal Certainty and Its Relevance: Essay in honour of Jan Michiel Otto*, Leiden, Leiden Publication, 2018, hlm. 11.

²⁹⁴ Bedner, *The Promise*, *Op.cit*, hlm. 37.

kesejahteraan bagi warga negaranya. Negara dan pemerintah adalah organ politik yang memiliki kewajiban untuk memenuhi kesejahteraan warga negaranya (“... *the state is a political entity that has the obligation to act for the benefit of its citizen*”).²⁹⁵ Dalam konteks ini, ‘hak positif’ yang terkait hak ekonomi, sosial dan budaya juga perlu diperhatikan oleh pemerintah yang mendaku diri sebagai ‘negara hukum’.

Adaptasi negara hukum ‘tebal’ yang berdimensi konstitusional sekaligus kesejahteraan diatas sangat diperlukan terutama bagi negara pasca-otoriter dan sentralistik seperti Indonesia. Selznick,²⁹⁶ menerangkan betapa pentingnya transplantasi nilai negara hukum konstitusional kepada negara-negara pasca-otoriter. Pertama dan yang terpenting adalah memberikan kesadaran kepada warga negara bahwa merekalah pemilik kedaulatan politik tertinggi disuatu negara demokratis. Warga negara dan tokoh-tokoh intelektual publik adalah pemegang martabat (*dignity*), integritas (*integrity*) dan moralitas kesetaraan (*moral equality*) yang dapat memaksa negara/pemerintah untuk tunduk dan konsisten terhadap aturan-aturan main (baca: konstitusi) dalam menjalankan pemerintahan. Ini adalah makna substantif dari *rule of law* bagi warga negara. Kedua, ajaran negara hukum ‘tebal’ yang menitik beratkan pada kewajiban negara atau pemangku kewajiban (*duty bearer*) untuk memberi hak rasa aman dan kesejahteraan kepada warga negara, dapat secara *gradual* menjadikan negara lebih bertanggung-jawab terhadap kewajiban-kewajiban konstitusionalnya. Negara yang bertanggung-jawab penuh (*responsible government*) adalah tujuan dari prinsip negara hukum.

Bagian selanjutnya dari artikel ini akan menganalisis konteks adaptasi otonomi daerah di Indonesia, dengan melihat tantangan (*challenges*) sekaligus potensi reformasi hukum (*opportunities*) yang dapat dilakukan.

Geneologis Otonomi Daerah di Indonesia

²⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 38.

²⁹⁶ Philip Selznick, “Legal Cultures and the Rule of Law”, dalam Martin Krygier dan Adam Czarnota (eds), *Rule of Law after Communism: Problems and Prospects in East-Central Europe*, Vol 5, Dartmouth, Dartmouth Publishing Company, hlm. 244.

Studi ini dimulai dengan melakukan pembahasan deskriptif tentang geneologis dari peraturan daerah dan asas otonomi daerah. Dalam tataran konstitusi pasca amandemen, telah dipaparkan perubahan signifikan pada Pasal 16 Undang-Undang Dasar 1945 yang berorientasi pada “otonomi seluas-luasnya” (Pasal 18 Ayat 5), dimana pemerintah daerah berwenang menetapkan Perda untuk menjalankan “otonomi dan tugas pembantuan.” (Pasal 18 Ayat 6).

Dalam perspektif historis Pasal 16 Undang-Undang Dasar 1945 kerap dimaknai dengan pemahaman yang berbeda tergantung dari langgam politik hukum yang mempengaruhinya. Semisal dalam pemerintahan Orde Baru, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang terang benderang berlanggam sentralistik memakai istilah ‘pemerintah di daerah’ yang bermakna dekosentrasi: wakil pemerintah pusat diletakkan di daerah-daerah. Walaupun dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 telah memakai istilah ‘otonomi nyata (riil)’,²⁹⁷ namun operasionalisasi dari ‘otonomi’ masih semata sebagai konsep pemanis.

Sebagai manifestasi kebijakan hubungan pusat dan daerah yang sentralistik, maka undang-undang tersebut berorientasi pada penyeragaman peraturan. Pemerintah pusat adalah entitas tunggal yang dapat memaknai ‘pembangunan’ bagi daerah. Pemerintah daerah semata sebagai ‘daerah administratif’ yang mana kewenangannya dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat, sebagai pemilik kewenangan asli. Konsekuensi logik dari kebijakan ini adalah tidak jelasnya atau kaburnya eksistensi Perda sebagai jenis peraturan perundang-undangan.

Indonesia mengalami transisi demokrasi-konstitusional ketika rezim Soeharto tumbang di tahun 1998, proses transisi yang oleh sebagian kalangan disebut sebagai transisi yang radikal: dari negara yang paling sentralistik, menjadi negara yang paling desentralistik di kawasan Asia.²⁹⁸ Reformasi membawa nuansa liberalisasi dalam hubungan pusat dan daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan produk hukum monumental pada zamannya. Model desentralisasi yang dipilih adalah ‘desentralisasi utuh’ yang bermakna penguatan terhadap peran

²⁹⁷ Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*, Depok, Rajawali Press, 2029, hlm.5

²⁹⁸ Anwar Nasution, “Government Decentralization Program in Indonesia,” *ADB Working Paper*, 2018, hlm. 1.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga ‘legislatif daerah’. Rekonstruksi DPRD sebagai ‘legislatif daerah’ tentu revolusioner dalam bingkai pemikiran klasik negara kesatuan (*unitary state*), karena dalam negara kesatuan tidak diperbolehkan hadirnya ‘lembaga legislatif daerah’. Kekuasaan pembentuk undang-undang atau legislatif bukanlah kekuasaan yang dapat dibagi secara vertikal (“*sovereignty is not divided ... all government authority is consolidated at the national level and subsidiary unit exists at the pleasure of the central government*”).²⁹⁹ Namun teori klasik tentang negara kesatuan tersebut difalsifikasi dengan pemilihan anggota DPRD langsung oleh rakyat, sehingga memperkuat legitimasi anggota DPRD sebagai ‘lembaga legislatif daerah’. Dalam proses pembentukan Perda, DPRD sebagai representasi rakyat di daerah seharusnya dalam memastikan bahwa Perda yang dibentuk sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah.³⁰⁰ Kemudian Mahkamah Konstitusi memperkuat kedudukan DPRD sebagai ‘legislasi daerah’ dan Perda sebagai produk legislasi (daerah).³⁰¹

Sebagai konsekuensi dari kelembagaan demokrasi lokal yang sudah definitif dan sah, daerah-daerah terutama kabupaten/kota memiliki kedudukan yang sama atau berdiri sendiri, tanpa ada keterkaitan hierarkis dengan pemerintah pusat.³⁰² Daerah-daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus tata pemerintahan mereka sendiri lewat instrumen Perda yang lahir lewat Ketetapan MPR III/MPR/2000. Namun karena tidak memiliki ikatan hierarkis dengan pemerintah pusat, perda-perda yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota tidak wajib dilaporkan, tidak memerlukan pengesahan pemerintah pusat dan tidak ada norma sanksi bagi daerah-daerah yang tidak melaporkan Perda tersebut.³⁰³ Inilah salah satu kekurangan anakronik dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu tidak adanya pengawasan preventif Perda. Akibatnya operasionalisasi dari desentralisasi dapat dibilang ‘liar’ dan ‘kontraproduktif’ karena kebebasan pembentukan Perda

²⁹⁹ *Encyclopedia Americana*, International Edition, Vol 3, Grolier Incorporated, 1995, hlm. 129.

³⁰⁰ Nurbaningsih, *Op.cit*, hlm. 7.

³⁰¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, pada tanggal 5 April 2017. Majelis hakim dalam putusan tersebut menyebutkan: “Peraturan Daerah, seperti halnya Undang-Undang, dapat disebut sebagai produk legislatif (daerah), sedangkan peraturan-peraturan lain dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi.”

³⁰² Pasal 4, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

³⁰³ Nurbaningsih, *Op.cit*, hlm. 15.

berdampak pada banyaknya Perda-Perda yang bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan di atasnya, melawan nalar kepentingan publik dan memberatkan masyarakat luas.

Setelah mengalami ‘goncangan liberalisasi’, pemerintah Indonesia berpikir ulang tentang relasi pusat dan daerah. Undang-undang tentang pemerintah daerah akhirnya direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian disempurnakan lewat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kedua undang-undang di atas memiliki paradigma yang sama yaitu resentralisasi. Hal yang tidak dapat dinafikan bahwa desentralisasi harus juga diimbangi dengan resentralisasi, agar tercipta keseimbangan peran antara pemerintah pusat dan daerah dan mencipta alur pengawasan yang akuntabel.

Secara sederhana makna ‘otonomi seluas-luasnya’ ditafsirkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pelaksanaan otonomi dengan rincian urusan pemerintah yang menjadi wewenang.³⁰⁴ Urusan Pemerintah tersebut terbagi dalam 3 (tiga) kelompok besar: Absolut, Konkuren dan Umum.³⁰⁵ Undang-undang tentang Pemerintah Daerah menetapkan Urusan Pemerintah Konkuren sebagai dasar peksanaan otonomi daerah. Sebagai konsekuensinya, Perda merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan 32 Urusan Konkuren yang terdiri dari 6 Urusan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, 18 Urusan tidak terkait Pelayanan Dasar dan 8 Urusan Pilihan, atau delegasi dari Peraturan yang lebih tinggi.³⁰⁶ Belanja daerah berbasis kewenangan urusan Pemerintahan Daerah dapat dilaksanakan terhadap 32 urusan tersebut. Hendaknya dalam penyusunan Perda harus dengan berbasis kewenangan, begitu pula dalam proses penganggarannya.

Politik resentralisasi terejawantah lebih kuat dalam pengaturan terkait Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang diletakkan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah,³⁰⁷ sekaligus dikoordinasikan dengan

³⁰⁴ Pasal 1 Angka 8 dan 12, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁰⁵ Pasal 9, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁰⁶ Pasal 13 Ayat 1, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁰⁷ Pasal 16 Ayat 2, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

kementerian terkait.³⁰⁸ Dalam relasi norma konstitusi (UUD 1945) yang memberikan ‘otonomi seluas-luasnya’ dengan kewenangan (urusan) yang telah diserahkan, NSPK jelas paradoks dan kontra produktif bagi relasi pemerintah pusat dan daerah, karena lambat laun membatasi ruang gerak daerah dalam menjabarkan prinsip otonomi nyata daerah.³⁰⁹ Pengaturan berlanggam resentralisasi ini seolah menutupi karakter *bottom-up* materi Perda lewat jalur kewenangan atribusi yang didorong untuk mengatur, mengurus, dan memahami kondisi khusus daerah/muatan lokal.³¹⁰ Tidak cukup dengan mengatur materi Perda, undang-undang pemerintah daerah juga mengatur perencanaan Perda lewat Propempemda, pengawasan preventif lewat evaluasi dan fasilitasi berjenjang dan pemberian nomor registrasi (Noreg) yang diberikan secara berjenjang.³¹¹

Dengan model kewenangan atributif dan delegatif tersebut, Nurbaningsih membagi karakter Perda menjadi 2 (dua) kelompok, sebagai berikut:

Tabel 4

Karakteristik Perda Atribusi dan Perda Delegasian

Unsur	Atribusi	Delegasian
Kewenangan	UUD atau UU	Peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan pembentukannya
Pelaksanaan pembentukannya	Kebijakan pemerintah yang tidak terikat	Kebijakan pemerintah yang terikat
Sistematika	Konsideran ‘Menimbang’ langsung merujuk pada Pasal 18 Ayat (6) dan	Konsideran “Menimbang” cukup menyebutkan peraturan

³⁰⁸ Pasal 16 Ayat 4, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁰⁹ Nurbaningsih, *Op.cit.*, hlm. 19.

³¹⁰ Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah jo. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³¹¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

	menguraikan secara lengkap urgensi pembentukan Perda: aspek yuridis, sosiologis dan filosofis	yang memerintahkan pembentukan Perda
Perencanaan	Perlu dimasukkan dalam Prolegda yang menjelaskan urgensi pembentukan Perda	Tidak perlu, tergantung ada atau tidak perintah dari peraturan perundang-undangan
Materi	Materi kekhususan daerah, muatan lokal, urgensi/kebutuhan daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan dan kepentingan umum	Materi yang didelegasikan untuk diatur (materi muatan sisa)
Naskah Akademik	Perlu dirumuskan terlebih dahulu dalam Naskah Akademik yang menjabarkan Prolegda	Tidak perlu, seleuruh konsep sudah tertuang dalam peraturan yang lebih tinggi
Waktu	Kapan saja dapat dibentuk	Tergantung pada perintah peraturan yang lebih tinggi

Sumber: Nurbaningsih, 2019, hlm. 348.

Dari deskripsi diatas dapat dipahami bahwa peraturan terkait pemerintah daerah sangat fokus kepada aspek kewenangan, sehingga dapat disimpulkan bahwa legalitas formal (*formal legality*) menjadi inti pembentukan Perda. Hal tersebut tidak sepenuhnya salah, karena dalam negara hukum, legalitas formal juga menjadi salah satu prasyarat. Artikel ini akan lebih mengupas ‘ketebalan’ Perda sebagai produk hukum yang mengatur keluar (*erga omnes*), sehingga tentu berpengaruh kepada hak-hak publik dan hak individu dari masyarakat luas.

Karakter ‘Tebal’ dari Peraturan Daerah

Adalah suatu kejelasan yang sulit dibantah bahwa pemerintah daerah adalah sub-sistem dari sistem hukum nasional yang menganut prinsip negara kesatuan (*unitary state*). Dalam bingkai hukum nasional, Perda memiliki dimensi yang luas dan saling berkelindan atau berpengaruh dan terpengaruh dengan sistem hukum nasional. Perda tidak boleh bertentangan dengan hierarki perundang-undangan yang lebih tinggi,³¹² bermakna bahwa Perda juga merupakan sub-sistem dari sistem perundang-undangan nasional. Undang-undang tentang Pemerintah Daerah juga telah menundukkan dirinya dalam rumusan norma yang menyatakan: “Perda berpedoman pada asas pembentukan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”³¹³ Lewat norma pengaturan ini, jelas bahwa Perda harus taat hierarki, asas pembentukan dan materi muatan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Tidak mungkin dalam sistem negara kesatuan, pemerintah daerah dapat menjalankan pemerintahannya tanpa memiliki hierarki dengan satuan pemerintah yang lebih tinggi.³¹⁴

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, aspek kewenangan yang bersifat delegatif dan re-sentralistik lebih ditonjolkan dalam pengaturan Perda. Padahal sebagai pengaturan yang memiliki efek keluar (*regeling*), Perda berlaku umum (*erga omnes*) yang tentu berdampak dan berpengaruh pada hak-hak publik masyarakat, kepentingan umum dan juga hak individual warga negara. Dalam konteks inilah perspektif HAM diperlukan dalam pembentukan Perda, karena norma-norma pengaturan dalam Perda dapat berpotensi bertentangan dengan kepentingan umum dan diskriminatif bagi kelompok rentan dan minoritas.³¹⁵

Namun sayangnya substansi HAM tidak secara eksplisit disebut dalam materi muatan Perda, yang semata bersifat teknis prosedural: “menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan pengaturan lebih lanjut dari delegasi perundang-undangan ... memperhatikan muatan lokal ... tidak bertentangan dengan peraturan

³¹² Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah jo. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³¹³ Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³¹⁴ Nurbaningsih, *Op.cit.*, hlm. 19.

³¹⁵ Pasal 250 Ayat 1 dan 2, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

perundangan-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.”³¹⁶ Hal teknis-prosedural terkait materi muatan dan kewenangan Perda dielaborasi dalam produk hukum Peraturan Menteri.³¹⁷ Dapat disimpulkan bahwa materi muatan tersebut semata hanya berorientasi pada tertib pengaturan dan legalitas formil, namun abai terhadap dampak Perda terhadap masyarakat daerah.

Padahal dalam idealitas HAM, negara yang dijalankan oleh entitas politik: pemerintah, pusat maupun daerah, adalah pemangku kewajiban dan penanggung-jawab terhadap HAM warga negaranya (*duty bearer*). Pemerintah, termasuk pemerintah daerah setidaknya harus mampu mencakupi 3 (tiga) dimensi tanggung-jawab negara, yaitu: menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfil*) HAM atau hak-hak konstitusional warga negara.³¹⁸

Walaupun dalam ikhtiar memenuhi tanggung-jawab tersebut, pemerintah daerah secara normatif telah dibebani beberapa pengaturan semisal dengan kewajiban mentaati asas-asas materi muatan perundang-undangan, terutama asas kemanusiaan.³¹⁹ Selain itu dalam urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan umum diwajibkan untuk selaras dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM).³²⁰ Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM juga telah membuat parameter HAM dalam pembentukan Perda.³²¹ Pengaturan-pengaturan tersebut merupakan suatu ikhtiar untuk memaksa pemerintah daerah menjadi ‘pelayan’ bagi masyarakat di daerah. Namun Perda tetap berkarakter *rigid* karena kewenangan-kewenangan konkuren yang terinci dapat telah menjadi *template* dan

³¹⁶ Pasal 236 dan Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah jo. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³¹⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Lihat juga, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

³¹⁸ Pasal 27-28 A-I, Undang-Undang Dasar 1945 jo. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

³¹⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³²⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal. Lihat juga, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2018

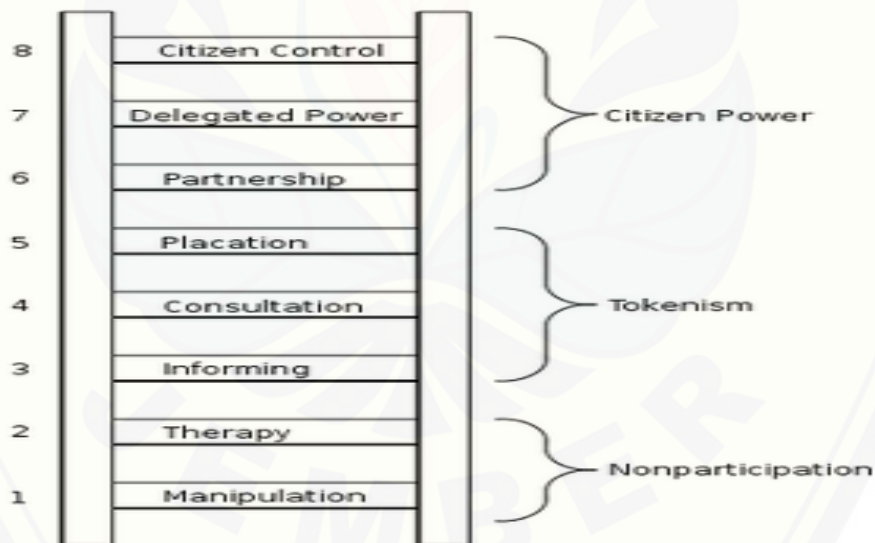
³²¹ Peraturan Bersama Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter HAM dalam pembentukan Perda.

membatasi ruang gerak dan keleluasaan pemerintah daerah dapat memberi pengaturan terhadap pemenuhan HAM.

Selain itu juga diatur tentang kewajiban untuk melaksanakan penyusunan Perda partisipatif, terutama bagi materi pengaturan yang membebani masyarakat.³²² Namun lagi-lagi *setting* partisipasi publik masih berkutat dalam lingkup kegiatan sosialisasi dan uji publik, tidak secara rinci dan komprehensif mengatur keterlibatan masyarakat sedari awal perumusan dan pembentukan *design* kebijakan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda belum ‘dua arah’ atau tidak partisipatoris. Sehingga hanya menjadi semacam ‘tokenisme’ atau simbolik, tidak substantif atau formalistik hanya ‘*thick the box*’.³²³

Bagan 3

Tingkatan Partisipasi Publik menurut Arnstein



Sumber: Arnstein, 1969, hlm. 216.

³²² Pasal 354 Ayat 1-7, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Lihat juga, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintah Daerah.

³²³ Sherry R. Arnstein, "A Ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planner*, 35, 4, 1969, hlm. 216-224.

Analisis Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda)

Dalam analisis terhadap Ranperda, perspektif holistik terhadap HAM akan digunakan, dengan mengacu pada aspek hak-hak sosial kemasyarakatan, maupun aspek hak-hak individual.³²⁴ Dengan penekanan pada beberapa isu-isu HAM yang spesifik semisal: hak atas rasa aman; hak atas lingkungan yang baik; dan hak perempuan. Analisis akan dilakukan terhadap obyek penelitian adalah 2 (dua) Rancangan Peraturan Daerah di kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Selatan: Pertama, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat; dan kedua, Ranperda Kabupaten Balangan tentang Tuna Susila. Analisis akan dirunut dalam 2 (dua) pokok masalah yaitu: pertama berkaitan dengan kurangnya norma kewajiban pemerintah daerah; kedua tentang pembebanan kepada masyarakat; dan kedua terkait pengaturan-pengaturan yang bias dan berpotensi diskriminatif terhadap kelompok rentan dan minoritas.

Kurangnya Norma Kewajiban HAM Pemerintah Daerah dan Pembebanan kepada Masyarakat

Substansi Ranperda tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat mengatur banyak aspek, setidaknya ada 14 (empat belas) isu ketertiban umum yang coba diatur dalam Ranperda tersebut, semisal: jalan raya, Pedagang Kaki Lima (PKL), kebersihan sungai, keamanan lingkungan, sampai pada isu sensitif seperti tuna susila. Namun materi yang diatur masih sangat umum dan rawan untuk ditafsirkan oleh pelaksana. Bahkan ada beberapa pengaturan yang mendelegasikan isu-isu sensitif yang dekat dengan kepentingan dan hak publik semisal keamanan lingkungan kepada Peraturan Kepala Daerah (Perkada), hal tersebut tentu mengkhawatirkan karena Perkada merupakan regulasi yang hanya dibuat oleh eksekutif daerah (bupati) tanpa deliberasi bersama DPRD. Menurut Kelsen, potensi muatan hukum yang diskriminatif tidak hanya terdapat pada undang-undang, yang dibuat dengan deliberasi antara eksekutif dengan

³²⁴ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi ICESCR. Lihat juga, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi ICCPR.

legislatif, potensi lebih besar terdapat pada peraturan yang dibentuk oleh eksekutif beserta jajarannya.³²⁵ Sehingga sangat rawan mendelegasikan isu-isu publik yang masih ‘mentah’ lewat Perkada, karena obyektifitas-politis kepala daerah dapat berdampak signifikan terhadap hak publik. Norma yang bersifat mengatur terkait hak dan kewajiban warga negara seharusnya sudah rinci dibahas di Perda, apalagi bila menyangkut isu-isu HAM dan kepentingan publik.

Materi yang paling banyak diatur dalam Ranperda tersebut adalah norma larangan-larangan kepada warga masyarakat untuk menjaga kebersihan, ketertiban dan keamanan lingkungan. Ini merupakan karakter yang peyoratif dari negara hukum ‘tipis’.³²⁶ Walaupun pemberian kewajiban berupa larangan kepada masyarakat tentu bukanlah hal yang dilarang dalam materi Perda, namun hal tersebut sebaiknya juga diimbangi dengan norma kewajiban pemerintah daerah untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak konstitusional warga negara. Rincian tentang kewajiban-kewajiban pemerintah daerah sangat minimal dalam Ranperda, semisal dalam norma “Pemda wajib menjaga dan memelihara ketenteraman masyarakat.”³²⁷ Tidak ada pengaturan bagaimana kewajiban tersebut di operasionalisasikan. Sama halnya dengan pengaturan tentang kebersihan lingkungan, sampah, drainase,³²⁸ anak terlantar,³²⁹ dan Penertiban PKL,³³⁰ Ranperda hanya memberikan larangan kepada warga negara disertai dengan pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan hukum, namun tidak ada pengaturan tentang bagaimana pemerintah daerah mengurus urusan-urusan konkuren wajib terkait pelayanan umum tersebut. Ranperda tidak mengatur tentang bagaimana pengelolaan sampah dan drainase oleh dinas terkait, dan tidak mengatur

³²⁵ Hans Kelsen, “Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution,” *The Journal of Politics*, 4, 2, 1945, hlm. 184.

³²⁶ Bedner, *The Promise*, *Op.cit*, hlm. 37.

³²⁷ Pasal 46, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

³²⁸ Pasal 20-25, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

³²⁹ Pasal 17, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

³³⁰ Pasal 32, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

secara jelas dan terukur terkait ketersediaan tempat berdagang bagi PKL yang digusur oleh pemerintah daerah.

Artikel ini berargumen bahwa seharusnya pemerintah daerah harus berorientasi pada cita-cita ‘negara pengurus’ dimana negara (baca: pemerintah) hadir memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, bukan hanya bisa membebani masyarakat dengan sanksi dan tindakan penggusuran. Pemberian sanksi kepada kelompok anak terlantar, PKL yang berada dalam garis kemiskinan harus ditimbang aspek kemanfaatannya (*cost and benefits*).

Pengaturan yang Bias Gender dan Diskriminatif

Pembahasan mengenai materi Perda yang diskriminatif dan bias gender merupakan perhatian pemerintah sejak lama. Istilah Perda diskriminatif telah diadopsi oleh pemerintah, seperti tercantum dalam Rancangan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.³³¹ Secara singkat, Perda diskriminatif adalah peraturan yang berpotensi tidak memenuhi asas kemanusiaan, pengayoman dan kebhinekaan, sehingga menghalangi pemenuhan hak atas kepastian hukum, hak untuk tidak di diskriminalisasi, dan hak atas rasa aman, yang merupakan hak-hak konstitusional warga negara.³³²

Dalam Ranperda Kabupaten Tapin yang mengatur tentang ketertiban umum, banyak mengantung konsep dan istilah yang dapat menimbulkan bias persepsi atau stigma yang peyoratif terhadap kelompok rentan, terutama anak terlantar dan perempuan. Konsep ‘penyakit masyarakat’ masih digunakan untuk merujuk pada pengamen, anak terlantar, perempuan tuna susila.³³³ Padahal kelompok rentan tersebut tidak selalu merupakan ‘pelaku aktif’, kebanyakan dari mereka adalah ‘korban’ kejahatan yang terstruktur semisal *human trafficking*, terjatuh dalam labirin kemiskinan karena struktur pembangunan yang timpang dan predatorik. Pemerintah daerah seharusnya memiliki solusi jangka panjang yang terejawantah dalam pengaturan-pengaturan kesejahteraan.

³³¹ Hasani, *Op.cit.*, hlm. 18.

³³² *Ibid.*, hlm. 19.

³³³ Pasal 15, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

Ketika mengatur kaum disabilitas, Ranperda Kabupaten Tapin juga memakai pendekatan yang tidak sensitif terhadap kebutuhan dan kepentingan kaum disabilitas, semisal dengan pengaturan: “setiap pejalan kaki penyandang disabilitas **wajib** mengenakan tanda khusus yang jelas dan mudah dikenali pengguna jalan lain.”³³⁴ Pengaturan ini alih-alih memberikan jaminan keamanan bagi kaum disabilitas dalam menjalankan kegiatan dan kehidupan sosialnya dengan memberi fasilitas yang ramah disabilitas, malah memberikan beban kewajiban yang tidak masuk akal kepada kaum disabilitas.

Namun sebaliknya, Ranperda Kabupaten Tapin malah memberi celah pengaturan terkait tertib beribadah yang mengatur penghormatan terhadap bulan puasa dengan “... mengatur dan/atau membatasi dan menertibkan kegiatan-kegiatan yang dapat mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.”³³⁵ Pengaturan ini jelas bernuasa mayoritarian, berpotensi melanggar hak-hak minoritas dan dapat mendiskriminalisasi kelompok rentan.

Selain itu, beberapa pengaturan-pengaturan terkait ketentraman umum di kawasan warung yang disinyalir melakukan perbuatan asusila, terkesan bias dan subjektif dengan mengedepankan asumsi dan praduga masyarakat dengan kalimat semisal “... mengarah pada perbuatan asusila.”³³⁶ Dalam melakukan proses penertiban, Satpol PP terlebih dahulu melakukan pemantauan lapangan dan mengidentifikasi ...”,³³⁷ namun tidak diberi pedoman dan acuan yang mumpuni agar dapat bertindak berdasarkan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).

Dalam Ranperda Kabupaten Balangan tentang Tuna Susila, bahasa hukum dan definisi yang digunakan masih terkesan bias dan generalis, semisal dalam memberi definisi tentang tuna susila, sebagai: “... seseorang yang melakukan **hubungan seksual** dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan

³³⁴ Pasal 10 huruf d, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

³³⁵ Pasal 40 Ayat 2, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

³³⁶ Pasal 42 Ayat 2 huruf c, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

³³⁷ Pasal 6, Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

bergantian di luar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi, atau jasa.”³³⁸ Definisi diatas problematik karena mereduksi status seseorang berdasarkan ‘hubungan seksual’ semata, bagaimana proses pembuktian dari ‘hubungan seksual’ tersebut? Selanjutnya, Ranperda juga mengatur mengenai “penanganan preventif tuna susila”,³³⁹ pengaturan yang terkesan responsif, namun sejatinya tidak memiliki dimensi penghormatan HAM karena sangat subyektif melakukan penilaian terhadap tuna susila, dan mengatur hak untuk membela diri dari terlapor. Dalam bagian Penanggulangan, Ranperda malah memberi afirmasi/persetujuan apabila masyarakat turut serta mengamankan tuna susila.³⁴⁰ Norma pengaturan ini sangat berbahaya karena dapat memicu konflik horizontal di masyarakat, dimana negara (pemerintah daerah) memberi izin kepada masyarakat untuk melakukan tindakan-tindakan pengamanan (*policing*). Seharusnya aktor negara harus hadir sebelum masyarakat bertindak.

Artikel ini berargumen bahwa seharusnya fenomena tuna susila dan anomali sosial di masyarakat harus dipahami dalam ‘struktur ketidakadilan ekonomi’, dimana pemerintah harus berperspektif humanis dengan memakai ‘kacamata’ memanusiaikan manusia. Dalam ‘struktur sosial yang timpang’ tuna susila adalah korban bukan ‘pelaku’. Pemerintah daerah harus memikirkan program jangka panjang dalam menjawab isu sosial tersebut, hal yang masih absen dalam pengaturan di Ranperda tersebut.

Penutup

Dari analisis deskriptif dapat diambil kesimpulan bahwa *design* negara hukum Indonesia masih berkuat dengan paradigma legalitas formal (*formal legality*) yang berjangkar pada aspek kewenangan resentralistik dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah. Paradigma ‘kaca mata kuda’ tersebut membuat materi atau substansi Perda kurang memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Perda sebagai peraturan yang mengatur keluar (*regeling*) tentu berdampak signifikan kepada warga negara, sehingga pemahaman akan materi HAM sangat diperlukan

³³⁸ Pasal 1 Angka 6, Ranperda Kabupaten Balangan tentang Tuna Susila.

³³⁹ Pasal 8, Ranperda Kabupaten Balangan tentang Tuna Susila.

³⁴⁰ Pasal 7, Ranperda Kabupaten Balangan tentang Tuna Susila.

guna menunjang produk hukum daerah yang tidak hanya memiliki ‘daya laku’, namun terpenting adalah memiliki ‘daya guna dan manfaat’ kepada masyarakat. Perlu dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 guna memperkuat substansi HAM dalam materi muatan Perda, sehingga peraturan turunan yang bersifat teknis-operasional juga dapat mengaplikasikan nilai-nilai HAM.

Kedua Ranperda yang dianalisis masih terlihat berparadigma legalitas formal, pengaturan berkaitan pelarangan, memberikan kewajiban dan beban kepada warga negara masih sangat mendominasi. Paradigma yang lebih ditonjolkan adalah *law and order*. Namun hal tersebut tidaklah mengejutkan karena pengaturan tentang pembentukan Perda dalam level undang-undang masih semata berkuat pada aspek-aspek legalistik, dan minim mengatur soal kewajiban-kewajiban penting pemerintah daerah dalam pemenuhan HAM warga negara.

Penghargaan: Artikel ini adalah hasil modifikasi dari salah satu temuan awal (*preliminary research findings*) dari hibah penelitian yang dibiayai oleh Program Dosen Wajib Meneliti (PDWM), Universitas Lambung Mangkurat.

Daftar Pustaka

Buku

- Banakar, Reza dan Max Travers (eds), *Law and Society Theory*, London, Hart Publishing, 2013.
- Bedner, Adriaan, “The Promise of a Thick View”, dalam Christopher May dan Adam Winchester (eds), *Handbook on the Rule of Law*, Northampton, Edwar Edgar Publishing, 2018.
- Bourchier, David, *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of Family State*, London, Routledge, 2015.
- Burkens, Marten, *Beginselen van de democratische rechtsstaat: inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Utrecht, Universiteit Utrecht, 1990.
- Encyclopedia Americana*, International Edition, Vol 3, Grolier Incorporated, 1995.
- Finnis, John, *Natural Law and Natural Rights*, London, Clarendon Press, 1980.
- Fuller, Lon, *The Morality of Law*, Yale, Yale University Press, 1969.
- Hasani, Ismail, *Pengujian Konstitusionalitas Perda*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 2020.
- Høller, Jørgen dan S.E. Skaaning, *The Rule of Law: Definitions, Measures, Patterns, and Causes*, London, Palgrave Macmillan, 2004.
- Høller, Jørgen, “The Advantages of A Thin View”, dalam Christopher May dan Adam Winchester (eds), *Handbook on the Rule of Law*, Northampton, Edwar Edgar Publishing, 2018.
- Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, London, John Wiley & Sons, 1997.
- Humphrey, Stephen, *Theatre of the Rule of Law: Transnational Legal Intervention on Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nurbaningsih, Enny, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*, Depok, Rajawali Press, 2029.
- Oomen, Barbara dan Adriaan Bedner, “The Relevance of Real Legal Certainty – An Introduction”, dalam Adriaan Bedner dan Barbara Oomen (eds), *Real*

Legal Certainty and Its Relevance: Essay in honour of Jan Michiel Otto,
Leiden, Leiden Publication, 2018.

Rajah, Jothie, *Authoritarian Rule of Law: Legislation, Discourse and Legitimacy in Singapore*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Raz, Joseph, *The Authority of Law: Essay on Law and Morality*, London, Clarendon Press, 1979.

Selznick, Philip, "Legal Cultures and the Rule of Law", dalam Martin Krygier dan Adam Czarnota (eds), *Rule of Law after Communism: Problems and Prospects in East-Central Europe*, Vol 5, Dartmouth, Dartmouth Publishing Company.

Tamanaha, Brian, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Artikel Jurnal

Arnstein, Sherry R, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planner*, 35, 4, 1969.

Bedner, Adriaan, "An Elementary Approach to the Rule of Law", *Hague Journal on the Rule of Law*, 2 (1), 2010.

Kelsen, Hans, "Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution," *The Journal of Politics*, 4, 2, 1945.

Krygier, Martin, "The Rule of Law: Pasts, Presents, and Two Possible Futures", *Annual Review of Law and Social Science*, 12, 2016.

Nasution, Anwar, "Government Decentralization Program in Indonesia," *ADBI Working Paper*, 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

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

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi ICESCR.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi ICCPR.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal.

Peraturan Bersama Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter HAM dalam pembentukan Perda.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2018

Ranperda Kabupaten Tapin tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat.

Ranperda Kabupaten Balangan tentang Tuna Susila.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.

Biodata Penulis

Mirza Satria Buana, S.H, M.H, Ph.D. lahir di Banjarmasin, 1 Desember 1983. Menyelesaikan Sarjana Hukum (S.H) di Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat. Kemudian melanjutkan jenjang pendidikan Magister Hukum (M.H) di Program Magister Hukum di Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. Gelar Doktor (Ph.D) didapatkan dari TC Beirne School of Law, University of Queensland, Australia.

Ellisa Vikalista, S.H, M.IP. lahir di Surabaya, 21 Maret 1981. Menyelesaikan Sarjana Hukum (S.H) di Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat. Kemudian melanjutkan jenjang pendidikan Magister Ilmu Pemerintahan (M.IP) di Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Lambung Mangkurat.

**Penyelenggaraan Urusan Pendidikan Dalam Kerangka Otonomi
Daerah Dan Negara Kesatuan-Pluralisme**

**Studi Kasus Penggunaan Hijab/Jilbab Bagi Peserta didik Non-
Muslim di Sumatera Barat**

Oleh

Ari Wiryadinata

Pipi Susanti

Ari Elca Putera

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Email: aridinata@unib.ac.id Kontak: 082389284893

Abstract

The 1945 Constitution guarantees the independence of each resident to embrace their respective religions and to worship according to their religion and belief, as stipulated in Article 29 paragraph (2). This provision forms the basis of freedom of religion and implements its Shari'a in accordance with the beliefs recognized by the state in Indonesia. The polemic on the use of the hijab in secondary schools in West Sumatra has led to discussions regarding the arrangement of education delivery in autonomous regions. It is commonly known that Indonesia is a country that carries out the form of a unitary state (Article 1 paragraph (1) of the 1945 Constitution) Vis a vis recognizing the concept of regional autonomy (Article 18 of the 1945 Constitution). The implementation of regional autonomy is further regulated in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. In the a quo acts, it explains which are absolute affairs and functions that are delegated to the regions. Religion is an exempt matter and remains in the hands of the central government, however, education is a matter delegated to regional governments. The existence of regulations that oblige the use of the hijab for non-Muslim students in schools has caused polemic and controversy. This discourse questions the extent to which the authority for regulating education within the framework of regional autonomy is faced with the concept of a unitary state and the diversity of the Indonesian nation. To what extent then is the authority of the central government to participate and be involved in the implementation of education in the regions. This paper presents this discourse by explaining from a normative point of view using a statutory approach and the concept of the form of the state and the plurality of Indonesia. This paper reveals that the administration of education is the authority of the central and regional governments simultaneously and in collaboration, however the regulatory authority regarding religious affairs in the narrow sense is the authority of the central government. The implementation of education in all autonomous regions must prioritize human rights and pay attention to the diversity of the nation.

Keywords: Education, Freedom Religion, Unitary State, Regional Autonomy

Abstrak

Undang-Undang Dasar 1945 menjamin Kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu, sebagaimana termaktub dalam Pasal 29 ayat (2). Ketentuan ini menjadi dasar kebebasan beragama dan menjalankan syariatnya sesuai dengan kepercayaan yang diakui oleh negara di Indonesia. Polemik penggunaan hijab di sekolah menengah di Sumatera Barat telah membawa diskusi mengenai pengaturan penyelenggaraan pendidikan di daerah otonom. Jamak diketahui Indonesia adalah negara yang menjalankan bentuk negara kesatuan (Pasal 1 ayat (1) UUD 1945) *Vis a vis* mengakui konsep otonomi daerah (Pasal 18 UUD 1945). Penyelenggaraan otonomi daerah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam UU *a quo* menjelaskan yang menjadi urusan absolut dan urusan yang didelegasikan kepada daerah. Agama menjadi urusan yang dikecualikan dan tetap tinggal ditangan kekuasaan pemerintahan pusat, namun penyelenggaraan pendidikan merupakan urusan yang dilimpahkan kepada pemerintahan daerah. Keberadaan aturan yang mewajibkan penggunaan hijab bagi pelajar yang beragama non-muslim disekolah ini menimbulkan polemik dan kontroversi. Diskursus ini menyoal tentang sejauh apa kewenangan pengaturan pendidikan dalam kerangka otonomi daerah dihadapkan dengan konsep negara kesatuan dan keberagaman bangsa Indonesia. Sejauh apa kemudian kewenangan pemerintah pusat untuk turut serta dan terlibat mengenai penyelenggaraan pendidikan di daerah. Tulisan ini menyajikan diskursus tersebut dengan menjelaskan dari segi normatif menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konsep bentuk negara dan kemajemukan Indonesia. Tulisan ini mengungkapkan penyelenggaraan pendidikan adalah kewenangan pemerintah pusat dan daerah secara bersamaan dan berkolaborasi namun kewenangan pengaturan mengenai urusan agama dalam arti sempit memang merupakan kewenangan pemerintah pusat. Penyelenggaraan pendidikan di seluruh wilayah otonom harus mengedepankan hak asasi manusia dan memperhatikan keberagaman bangsa.

Kata Kunci: Pendidikan, Hak Beragama, Negara Kesatuan, Otonomi Daerah

Pendahuluan

Indonesia sebagai negara demokrasi dan berpenduduk mayoritas Islam adalah simbol keharmonisan antara kohibitasi nilai demokrasi dan ajaran Islam yang dipandang sulit disatukan sebagaimana kasat mata terlihat di pelbagai polemik politik dikawasan timur tengah baik sebelum ataupun sesudah musim semi arab (*Arab Spring*).

Negara Indonesia yang disusun dari fondasi keberagaman agama, kultur dan sosial ini menyatu dibawah konstitusi 1945 yang membentuk konsep negara kesatuan. Tentunya pilihan bentuk negara kesatuan ini tidak terlepas dari jejak sejarah bangsa dimasa penjajahan yang sangat rentan untuk dipecah belah melalui pelbagai upaya (*divide et impera*) sehingga persatuan dipandang sebagai kekuatan bangsa untuk mengalahkan kolonialme.

Negara Indonesia yang berbentuk kesatuan dan kepulauan ini dikelola dengan menggunakan sistem penyelenggaraan pemerintahan berbasis otonomi daerah. Dimana wilayah-wilayah di Indonesia diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan Sebagian dari urusan pemerintahan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masing-masing daerah namun masih dalam kerangka negara kesatuan.

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Apabila selama musyawarah di dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) digunakan istilah negara persatuan maupun negara kesatuan, sebagai pengalih bahasa *eendheidstaat*, UUD 1945 menggunakan kedua istilah tersebut, namun dengan pengertian yang berbeda. Istilah kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.³⁴¹ Istilah negara kesatuan digunakan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebagai berikut.³⁴²

“dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan... istilah negara persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan itu ialah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian”.

Apabila dilihat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bawah segenap urusan negara tidak dapat dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal sedemikian rupa sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat.³⁴³ Dominasi pemerintah pusat

³⁴¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014, hlm 7

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ *Ibid.*

sangat kuat dan terasa dalam penyelenggaraan negara kesatuan, pemerintah pusat memiliki kekuasaan utuh untuk menentukan setiap kebijakan yang akan dilaksanakan di daerah.

Meskipun dalam perkembangannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam negara kesatuan seringkali diberikan delegasi kepada struktur pemerintahan yang lebih rendah yang disebut dengan pemerintah lokal/daerah. Namun demikian sama sekali tidak menghilangkan makna hakikat dari kesatuan bahwa pemerintah pusatlah pemilik kekuasaan utuh, tunggal dan murni. Penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah tak ubahnya suatu gambaran dimana tikus yang dilepaskan kepalanya namun ekornya tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Sehingga pemerintah pusat memiliki kontrol sepenuhnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pendapat di atas senada dengan postulat yang dikatakan oleh Rondenelli mengenai penyelenggaraan otonomi dalam negara kesatuan yaitu “*that’s not all of function of state should be decentralized*” dalam konteks negara kesatuan. Pun terjadi desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah tetapi pemerintah pusat tetap memiliki kontrol yang penuh dan kuat atas pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut.

Dalam sistem negara kesatuan, biasanya kewenangan daerah itulah yang dirinci sedangkan kewenangan yang tidak dirinci dianggap dengan sendirinya merupakan kewenangan pemerintah pusat (*residual power*). Didalam politik hukum UU Pemerintahan Daerah menggunakan sistem menyebutkan yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat dan kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kab/kota.³⁴⁴

Dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan ada tiga urusan pemerintahan yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. yang menjadi kewenangan mutlak Pemerintah Pusat meliputi 6 (enam) hal yaitu a) politik luar negeri, b) pertahanan, c) keamanan, d) peradilan, e) moneter

³⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, KonPress, Jakarta, 2005, hlm. 273

dan fiscal, f) agama sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1). Sedangkan urusan konkuren adalah urusan dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Lebih lanjut dikatakan yang menjadi urusan pemerintahan konkuren yang berada dibawah kewenangan pemerintahan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pendidikan adalah salah satu urusan pemerintahan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dengan begitu urusan penyelenggaraan pelayanan dasar pendidikan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Namun demikian yang perlu dipahami bahwa kebijakan pendidikan nasional bukanlah menjadi kewenangan pemerintah daerah menentukannya sebab dalam Pasal 31 ayat (1), (2),(3), (4) dan (5) menjelaskan mengenai penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Khususnya Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 tersebut menyebutkan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.

Di dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis, berkeadilan, serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi kemajemukan bangsa. Artinya penyelenggaraan pendidikan haruslah dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip demokratis tanpa mendiskreditkan kaum minoritas. Sehingga pendidikan dapat dirasakan tanpa ada pembeda, serta penyelenggaraan pendidikan harus senantiasa memperhatikan kondisi heterogeny kehidupan peserta didik baik latar belakang agama, sosial, dan ekonomi. Sehingga setiap peserta didik mendapatkan perlakuan yang adil dan sesuai.

Adanya kejadian penggunaan hijab/jilbab disekolah menengah di Sumatera Barat bagi peserta didik beragama non-islam menjadi polemik. Dimana tentunya ketentuan tersebut terlihat seakan-akan mendiskriminasi peserta didik non muslim untuk mengikuti penggunaan hijab/jilbab ke sekolah. Padahal disisi lain kebebasan beragama dijamin didalam konstitusi pun demikian jaminan untuk tidak diperlakukan secara diskriminasi dalam mendapatkan layanan publik (pendidikan)

sebagaimana disebut dalam Pasal 27, dan 28 D UUD 1945. Kejadian ini sejatinya tidak hanya pernah terjadi di Sumatera Barat, sebelumnya di Banyuwangi juga sempat terjadi kasus yang sama dimana pelajar Sekolah Menengah Pertama No 3 (SMPN 3 Banyuwangi).

Berkaitan dengan kasus di SMKN 2 Padang tersebut membuat Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama untuk merespon kejadian tersebut. Tetapi tetap terjadi resistensi dan protes oleh penyelenggara pendidikan di daerah mengenai hal tersebut. Oleh karena itu perlu ditinjau secara normatif relasi/hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan pendidikan dalam kerangka negara kesatuan, pluralisme dan otonomi daerah.

PEMBAHASAN

a. Konsep Negara Kesatuan Indonesia dan Konsep Otonomi Daerah

Susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Ketika dirumuskan pertama kali dalam sidang BPUPKI pada tahun 1945, ketentuan mengenai susunan negara kesatuan ini disepakati secara aklamasi. Namun jauh sebelumnya, menurut Jimly Asshiddiqie berkembang luas perdebatan diantara para tokoh-tokoh kebangsaan yang berpendapat bahwa Indonesia yang sangat majemuk membutuhkan sebuah negara federal yang dapat mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darahnya.³⁴⁵

Terlepas dari perdebatan bentuk mana yang lebih cocok, Indonesia telah memilih bentuk negara kesatuan bahkan sampai diteguhkan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 mengenai formal amandemen sebagai salah satu ketentuan yang tidak dapat diubah. Melihat kondisi politik dewasa ini, kemungkinan besar negara kesatuan akan terus dipertahankan, setidaknya untuk satu Angkatan (generasi). Kalau negara kesatuan yang didesentralisasi, tidak memberikan kepuasan bagi daerah dimasa yang akan datang, maka tuntutan agar negara kesatuan diubah menjadi negara serikat akan mungkin terjadi khususnya di abad

³⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, : PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 286.

ke-21 tatkala globalisasi dan demokrasi bertumbuh dan berkembang dengan pesat akibat dari modernisasi dan kemajuan teknologi.³⁴⁶

Pilihan politik hukum konstitusi Indonesia adalah negara Kesatuan, namun penyelenggaraan negara di Indonesia memberikan kesempatan yang besar kepada wilayah untuk membuat pelbagai kebijakan dan menjalankan pemerintahan ditingkat daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 dan 18 B UUD 1945. Adanya jaminan atas pluralitas bangsa Indonesia sebagai bentuk penghormatan atas fakta struktur sosial yang ada di Indonesia. Dimana bangsa Indonesia terdiri dari pelbagai suku, bangsa, adat istiadat, dan kearifan lokal tanpa terkecuali agama. Berdasarkan data mencatat What's up Indonesia bahwa 87,18% populasi Indonesia adalah Islam, 6,96% Protestan, 2,91% Katolik, 1,69% Hindu, 0,72% Budha, 0,05% Konfusian, 0,13% keyakinan lainnya. Sehingga untuk mengkover kemajemukan komposisi sosial bangsa Indonesia itu menyebabkan penyelenggaraan negara kesatuan Indonesia dilaksanakan sejalan dengan otonomi daerah.

Artinya, *pertama*, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu ada daerah-daerah yang disebut daerah yang bersifat otonom dan ada pula daerah yang bersifat administrasi belaka. Semua hal ini diatur tersendiri dengan undang-undang. *Kedua*, di dalam semua daerah otonom diadakan pula badan-badan perwakilan rakyat. Karena di daerah itu juga berlaku prinsip kedaulatan rakyat sehingga daerah memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan aspirasi, kearifan lokal, karakteristik dan kebutuhan masing-masing, *ketiga*, dalam wilayah negara NKRI terdapat pula daerah-daerah yang bersifat istimewa.³⁴⁷

Perlu diperhatikan bahwa makna Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 adalah sebagai berikut: dalam rapat-rapat BPUPKI, disepakati bahwa pasal ini untuk tidak diubah. Rumusan pasal ini, jika dibandingkan dengan rumusan Pasal 28 jelas lebih maju, karena disini dipergunakan kata-kata “ negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk”.

³⁴⁶ Harun Al Rasyid, *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia dalam Federaisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999, hlm. 8.

³⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 287.

Adapun Pasal 28 berbunyi “ kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 28 ini sama sekali belum memberikan jaminan langsung dalam konstitusi, melainkan baru menjanjikan akan mengaturnya dengan undang-undang.³⁴⁸

Meski konsep negara Indonesia adalah kesatuan dan mengedepankan keseragaman dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan tetapi keberadaan otonomi daerah dapat berpotensi mengaburkan konsep negara kesatuan manakala tidak ada Batasan dan kontrol yang dominan dari pemerintah pusat.

Bahkan tidak dapat dinafikan pula bahwa keberagaman adalah realitas sosial kehidupan masyarakat Indonesia. didalam TAP MPR No IV/MPR/1999 sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra saat menyual penyelenggaraan otonomi yang asimetris dalam kerangka negara kesatuan Indonesia menyebutkan:³⁴⁹

“ in order to develop regional autonomy within the framework of NKRI, and to settle, in a just and integrated manner, regional problems that need immediate and serious handling, it is necessary to introduce the following steps: to maintain the national integration under NKRI framework by respecting equality and plurality of social”.

Dalam TAP MPR *a quo* sejatinya memang memberikan kewenangan penyelenggaraan otonomi daerah bagi seluruh wilayah di Indonesia namun padanan kalimat terakhir dari TAP MPR tersebut menyatakan bahwa untuk menjaga integrasi nasional dibawah kerangka NKRI dengan menghormati pluralitas dan perlakuan yang sama.

Menurut Prof Bagir Manan, Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus Sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri menjadi atau merupakan urusan rumah tangga

³⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 129.

³⁴⁹ Saldi Isra, “*Asymetrical Decentralization in Indonesia*” dalam *Living and Evolving Constitution of Indonesia*, KonPress, Jakarta, 2018, hlm. 273.

satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi. Hanya saja patut diingat, kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar sub sistem dari sistem kesatuan yang lebih besar³⁵⁰

Menurut catatan Bank Dunia (World Bank), dari 116 negara yang termasuk ke dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara diantaranya memiliki bentuk 106 bentuk negara kesatuan. Ni'matul Huda mengutip Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa:³⁵¹

“ unitary system need to be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units ”

Sejalan dengan yang dinukilkan oleh Apeldoorn yaitu suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri. Argumentasi ini diperkuat pula oleh doktrin Sri Soemantri yang mengatakan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal yang ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan. Pemikiran diatas menegaskan kedudukan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan negara berada pada relasi kuasa superior dibandingkan dengan pemerintah daerah, oleh karenanya kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat menjadi suatu yang wajib ada. Tidak boleh kemudian kebijakan-kebijakan yang diselenggarakan oleh daerah termasuk dibidang pendidikan yang bertentangan dengan semangat penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh

³⁵⁰ Zain Badjeber, “Pemerintahan Daerah dan Wilayah Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945” dalam *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (dalam Bahasa Akademik, Bukan Politik)*, KonPress, Jakarta, 2007, hlm. 321.

³⁵¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 232-233.

pemerintah pusat apalagi jika itu berpotensi merusak jahitan kebangsaan Indonesia yang majemuk .

Lebih lanjut C.F Strong menyebutkan kewenangan legislasi dan membuat peraturan itu sejatinya ada pada tangan pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah tidak dapat mengabaikan aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan dalil otonomi daerah. Selengkapnya kutipan pendapat C.F Strong adalah sebagai berikut:

“ the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the power of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one”

Secara bebas pendapat Strong dapat dimaknai sebagai berikut: hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.

Dengan demikian , dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*unity of command principle*)³⁵²

b. Analisa Kasus Penggunaan Hijab/Jilbab bagi Pelajar Non-Muslim di Sumatera Barat

Kasus itu bermula dari status bapak Elianu yang membuat postingan di akun Facebooknya yang mengatakan bahwa anaknya diwajibkan memakai jilbab

³⁵² *Op. Cit.*, Ni'matul Huda...

disekolah. Hal ini berawal ketika anaknya yang bernama Jeni sudah mulai masuk sekolah lagi di awal Januari 2021 dimana anak tersebut tidak menggunakan jilbab ke sekolahnya SMKN 2 Padang, sehingga dia dipanggil oleh guru Bimbingan Konseling (BK) dan menegurnya karna tidak menggunakan jilbab. Siswa ini sudah dipanggil sebanyak tiga kali dengan alasan yang sama yaitu tidak menggunakan jilbab. Guru disekolah SMKN2 Padang menyatakan bahwa penggunaan jilbab disekolah tersebut adalah wajib bagi seluruh siswa yang sekolah di SMKN 2 Padang baik dia beragama non muslim. sehingga hal ini membuat orang tua siswa tersebut protes kesekolah karna tidak terima anaknya dipaksa menggunakan jilbab dan mempertanyakan kebijakan memakai jilbab tersebut.

Kasus ini menjadi sangat meresahkan sehingga menjadi sorotan dan ditanggapi langsung oleh Tiga menteri yakni Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) Nadiem Makarim, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito Karnavian, dan Menteri Agama (Menag) Yaqut Cholil Qoumas menerbitkan Surat Keputusan Bersama ([SKB](#)) Nomor 02/KB/2021, Nomor 025-199 Tahun 2021, dan Nomor 219 Tahun 2021 Tentang Penggunaan Pakaian Seragam dan Atribut Bagi Peserta Didik, Pendidik, dan Tenaga Kependidikan di Lingkungan Sekolah yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah Pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah. Adapun point dari SKB 3 Menteri ini ada 6 poin utama yaitu:³⁵³

1. Pertama, keputusan bersama ini mengatur sekolah negeri di Indonesia yang diselenggarakan oleh pemda. “Sekolah negeri adalah sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk semua masyarakat Indonesia, dengan agama apapun, dengan etnisitas apapun, dengan diversitas apapun,”
2. Kedua, peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan berhak memilih antara: a) seragam dan atribut tanpa kekhususan agama, atau b) seragam dan atribut dengan kekhususan agama.
3. Ketiga, pemda dan sekolah tidak boleh mewajibkan ataupun melarang seragam dan atribut dengan kekhususan agama.

³⁵³ <https://setkab.go.id/pemerintah-keluarkan-skb-3-menteri-tentang-penggunaan-pakaian-seragam-dan-atribut-di-lingkungan-sekolah/> diakses pada 27 Maret 2021.

4. Keempat, penda dan kepala sekolah wajib mencabut aturan yang mewajibkan atau melarang seragam dan atribut dengan kekhususan agama paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak keputusan bersama ini ditetapkan.
5. Kelima, jika terjadi pelanggaran terhadap keputusan bersama ini, maka terdapat sanksi yang diberikan kepada pihak yang melanggar. Penda memberikan sanksi kepada kepala sekolah, pendidik, dan/atau tenaga kependidikan; gubernur memberikan sanksi kepada bupati/wali kota; Kemendagri memberikan sanksi kepada gubernur; dan Kemendikbud memberikan sanksi kepada sekolah terkait penyaluran Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan bantuan pemerintah lainnya.
6. Keenam, peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan beragama Islam di Provinsi Aceh dikecualikan dari ketentuan keputusan bersama ini sesuai kekhususan Aceh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait pemerintahan Aceh.”

Keputusan ini merupakan wujud konkret komitmen Pemerintah dalam menegakkan “Bhinneka Tunggal Ika”, membangun karakter toleransi di masyarakat dan menindak tegas praktik-praktik pada sektor pendidikan yang melanggar semangat kebangsaan tersebut. Keputusan Bersama Tiga Menteri ini dapat menegakkan keputusan-keputusan terkait yang telah ditetapkan sebelumnya serta melindungi hak dan kewajiban warga masyarakat Indonesia terutama peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan di sekolah negeri. Dari SKB ini sudah bisa kita ketahui bahwa aturan atau kebijakan yang dibuat disekolah harus sesuai dengan SKB 3 Menteri diatas.

Pemerintah Kota Padang menanggapi mengenai kasus ini bahwa aturan pemakaian jilbab bagi siswa itu sudah berlaku selama 15 tahun dan tidak ada paksaan bagi siswa non muslim untuk menggunakan jilbab. Pemakaian atribut jilbab itu diwajibkan kepada siswa yang beragama islam. Pemerintah Kota Padang akan mengevaluasi peraturan yang ada mengenai kebijakan yang berlaku disekolah.

Sebagaimana diketahui, Pendidikan merupakan hak dari seluruh rakyat indonesia, dimana setiap orang berhak memperoleh pendidikan sebagaimana terdapat dalam konstitusi yang terdapat dalam Pasal 31 Ayat (1) Undang-undang

Dasar 1945 yang berbunyi: “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”. Hak atas pendidikan sebuah hak yang hakiki dan merupakan salah satu hak yang menjadi pilar yang harus dipenuhi oleh sebuah negara untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang seluas-luasnya.

Hak mengenai pendidikan ini tidak hanya diatur dalam UUD 1945, pengaturan mengenai pendidikan diatur dalam Undang-undang Nomor. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia karena pendidikan merupakan hak asasi yang harus dipenuhi dan dijamin oleh pemerintah. Hak Asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya didalam kehidupan masyarakat.³⁵⁴ Hak yang paling hakiki dimiliki oleh manusia adalah hak asasi dimana hak tersebut salah satunya adalah hak di bidang pendidikan dan pelayan kesehatan. Pendidikan merupakan salah satu hak yang paling asasi yang harus dimiliki oleh setiap orang.³⁵⁵

Dalam *Universal Declaration of Human Rights*, persamaan hak bagi setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan/ pengajaran terdapat dalam pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi: (1) Setiap orang berhak mendapat pendidikan. Pendidikan harus gratis, setidaknya-tidaknya untuk tingkat sekolah dasar dan pendidikan dasar. Pendidikan dasar harus diwajibkan. Pendidikan teknik dan kejuruan harus tersedia secara umum, dan pengajaran tinggi harus secara adil dapat diakses oleh semua orang, berdasarkan kepantasan. (2) Pendidikan harus ditujukan ke arah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta memperkokoh rasa penghargaan terhadap hak-hak manusia dan kebebasan asasi. Pendidikan harus mempertinggi saling pengertian, toleransi, dan persahabatan di antara semua bangsa, kelompok ras, maupun agama, serta harus memajukan kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian.³⁵⁶

³⁵⁴ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1977, hlm. 120.

³⁵⁵ Sirait, S.C., Tanggung Jawab Pemerintah Untuk Memberikan Pendidikan Kepada Anak Terlantar Dalam Perspektif Undang-Undang Perlindungan Anak, *Jurnal De Lega Lata*. Volume 2. Nomor 1. Januari – Juni 2017, hlm. 14.

³⁵⁶ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 10.

Hak mengenai pendidikan diatur dalam beberapa Pasal dalam Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi. Pasal 12 Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi berbunyi: “Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggungjawab, berakhlak mulia, bahagia dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia”.

Pasal 60 berbunyi Pasal 12 Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi: “Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya”.

Pasal 12 dan pasal 60 diatas sama-sama diatur dalam Bab III tentang Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar Manusia tetapi diatur dalam bagian yang berbeda yaitu pasal 12 dalam Bagian ketiga tentang Hak Mengembangkan Diri dan pasal 60 dalam Bagian kesepuluh tentang Hak Anak. Tetapi pada dasarnya pemerintah melindungi warga negaranya untuk memperoleh hak-haknya untuk memperoleh pendidikan setinggi-tingginya bagi dirinya sendiri baik itu seorang dewasa ataupun masih seorang anak.

Pengaturan hak peserta didik diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berbunyi:

1. Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak :
 - a. mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama;
 - b. mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;
 - c. mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
 - d. mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
 - e. pindah ke program pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara;

- f. menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.
2. Setiap peserta didik berkewajiban :
 - a. menjaga norma-norma pendidikan untuk menjamin keberlangsungan proses dan keberhasilan pendidikan;
 - b. ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Warga negara asing dapat menjadi peserta didik pada satuan pendidikan yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Ketentuan mengenai hak dan kewajiban peserta didik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

c. Jaminan Beragama di dalam UUD 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan

Kebebasan beragama diatur dalam sejumlah ketentuan selain Pasal 29 UUD 1945, Ketentuan BAB XA juga menegaskan secara eksplisit mengenai kebebasan beragama seperti ketentuan Pasal 28 E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan, dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak Kembali” (Pasal 28 E ayat (1))

“ Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya” (Pasal 28 E ayat (2))

Bahkan Pasal 28 I ayat (1) UUD 1945 menyatakan hak beragama berstatus hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

“hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati Nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”

Sepemikiran dengan itu Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa

*“in addition, in article 28 1 paragraph 1 of the 1945 constitution, it is stated that freedom of religion and belief is part of human right that cannot be reduced under any circumstance. Such status is also reaffirmed in article 4 of laws number 39 of 1999 concerning to human rights, “the right to life, the right not to be tortured, the right to personal freedom, mind, and conscience, the right to religion, the right not to be enslaved, the right to be recognized as a person, and equality before the law and the right not to be prosecuted the legal basis of retrcoactivity is human rights that cannot be reduced under any circumstances and by anyone”.*³⁵⁷

Indonesia adalah negara yang plural dan menghormati keberagaman seakan-akan keberagaman adalah gen (DNA) bangsa ini. Namun tidak dapat dipungkiri kadangkala favoritisme masih terjadi terhadap agama tertentu dan tanpa sadar menimbulkan ketidaknyamanan bagi penganut agama lain. Dalam konteks Indonesia, Islam, sebagai agama mayoritas seolah-olah mendapatkan privilege dari pemerintah dan terkadang pembentukan sejumlah hukum berbasis kepada ketentuan agama tersebut. Sehingga tidak begitu aneh manakala terdapat istilah perda Syariah dalam penyelenggaraan pemerintahan ditingkat lokal.

Walaupun, tidak dapat pula bisa dinafikan bahwa nilai-nilai kehidupan masyarakat adalah sumber material utama dalam pembentukan hukum di Indonesia. Sebagai dikatakan oleh Von Savigny bahwa sejatinya hukum itu bersumber dari jiwa masyarakat (*volkgeist*). Tetapi panggilan jiwa masyarakat itu tidak boleh pula menimbulkan diskriminasi dan senantiasa harus bernilai toleransi. Frank B Cross mengatakan *“rather than attempting to restrict or regulate minority religions, a government might instead simly choose to provide special benefits to favored*

³⁵⁷Jimly Asshiddiqie, *Cultural Constitution and Constitutional Culture*, KonPress, Jakarta, 2018, hlm. 224.

*religion, this favoritism is precisely what the U.S establishment clause is meant to prohibit. Equal treatment of all belief systems might be considered a component of religious freedom”.*³⁵⁸

Oleh karenanya sebagai negara hukum (*rule of law*) maka hukum tersebut harus mampu melindungi dan menjamin hak asasi bagi semua warga negaranya tanpa terkecuali. Jaminan untuk mendapatkan pendidikan dan larangan diskriminasi dalam penyelenggaraan pendidikan juga diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3) *juncto* Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Penyelenggaraan pendidikan haruslah dilakukan secara adil dan tanpa ada paksaan. Meski dapat dipahami adanya nilai-nilai budaya dan agama yang melekat di Sumatera Barat namun toleransi antar umat beragama harus menjadi vocal point dalam membuat kebijakan dibidang pendidikan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan falsafah bangsa.

Kesimpulan

Indonesia adalah negara kesatuan yang menyelenggarakan otonomi daerah dalam urusan pemerintahannya. Kenyataan pluralisme bangsa Indonesia menyebabkan pentingnya toleransi dan tenggang rasa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan Indonesia yang demokratis dan berpaham hukum harus senantiasa taat kepada prinsip-prinsip negara hukum yang memberikan jaminan perlindungan hak asasi manusia. Oleh karenanya pelaksanaan pemerintahan harus berdasarkan prinsip perlakuan yang sama, adil dan non diskriminasi. Penyelenggaraan pendidikan yang menjadi urusan konkuren wajib pemerintahan daerah tetap harus selalu bersinergi dengan pemerintah pusat selaku pelaksanaan kedaulatan dalam konsep negara kesatuan.

³⁵⁸ Frank B Cross, *Constitutions and Religions Freedom*, Cambridge Press, United Kingdom, 2015, hlm 54.

Daftar Pustaka

1. Buku dan Jurnal

- Frank B Cross, 2015, *Constitutions and Religions Freedom*, UK: Cambridge Press
- Al Rasyid, Harun, *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia dalam Federaisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, KonPress, Jakarta, 2005.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007,
- _____. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- _____. *Cultural Constitution and Constitutional Culture*, KonPress, Jakarta, 2018.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1977.
- Huda, Ni'matul, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014.
- _____. *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Qamar, Nurul, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Saldi Isra, "Asymetrical Decentralization in Indonesia" dalam *Living and Evolving Constitution of Indonesia*, KonPress, Jakarta, 2018.
- Sirait, S.C., "Tanggung Jawab Pemerintah Untuk Memberikan Pendidikan Kepada Anak Terlantar Dalam Perspektif Undang-Undang Perlindungan Anak", *Jurnal De Lega Lata*. Volume 2. Nomor 1. Januari – Juni 2017
- Zain Badjeber, "Pemerintahan Daerah dan Wilayah Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945" dalam *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (dalam Bahasa Akademik, Bukan Politik)*, KonPress, Jakarta, 2007.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International
Convention on Civil and Political Rights

Universal Declaration on Human Rights

3. Internet

<https://setkab.go.id/pemerintah-keluarkan-skb-3-menteri-tentang-penggunaan-pakaian-seragam-dan-atribut-di-lingkungan-sekolah/> diakses Minggu, 27 Maret 2021

Biodata Penulis

Ari Wirya Dinata, Lahir di Muara Bungo, 23 Agustus 1992. Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Pernah bekerja sebagai Peneliti di Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang (2012-2019). Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) FH UNAND (2014-2019). Ia Menamatkan studi sarjana di Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2014 dengan konsentrasi di bidang Hukum Internasional. dan meraih gelar magister hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan kekhususan bidang hukum kenegaraan. Program S1 dan S2 diselesaikan dengan predikat *cumlaude* dan lulusan terbaik. Pernah meraih beasiswa Australia National University dalam program *Gifted Reseacher Program* 2014 dan Beasiswa LPDP. Ari aktif sebagai pembicara/pemakalah diantaranya ASIANSIL Conference di Korea Selatan 2017 dan Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4, dan Ke-6. Selain itu, Ia juga menulis Jurnal dan Kolom di pelbagai media seperti, Modern Diplomacy, ASEAN POST, The Conversation, Kompas, Media Indonesia, Seputar Indonesia, Geo Times dan Harian Padang Ekspres. Dapat dihubungi di email: aridinata@unib.ac.id dan telp: 08238928489

Pipi Susanti, Lahir di Medan, 06 Oktober 1988. Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Pernah bekerja sebagai Pendamping Program PKH Kemensos, Pasaman (2015-2019). Ia Menamatkan studi sarjana di Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2012 dengan konsentrasi di bidang Hukum Tata Negara. dan meraih gelar magister hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan kekhususan bidang hukum Tata Negara. Dapat dihubungi di email: pipi@unib.ac.id dan telp: 08137416002

Ari Elca Putera, Lahir di Medan Jaya Ipuh, 9 April 1988, Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Menyelesaikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, dan S-2 di Program PascaSarjana Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, Mengajar mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Pemerintahan Daerah dan Pemilihan Umum. Dapat dihubungi di email: arie_elcaputera@unib.ac.id dan telp: 081366222760

Sistem Pengawasan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia

Muhammad Hoiru Nail
Fakultas Hukum Universitas Islam Jember

Email: m.hoirunail@uij.ac.id

Abstrac

The governor, regent / mayor, respectively as the head of a province, regency / municipality, because of their position have the authority to form regional legal products in the form of regional regulations (Perkada), in general governance there is a system of supervision that needs to be exercised on the form of authority to form products. local law. Normatively, the authority for the formation of regional legal products is expressly regulated in Article 8 Paragraph (1) of the Law on the Establishment of Legislation, Article 246 Paragraph (1) of the Regional Government Law, in addition there are Constitutional Court Decisions Number 137 / PUU-XIII / 2015 and 56 / PUU-XIV / 2016 related to the legal mechanism for the cancellation of Regional Legal Products. The formulation of the problem is First, why a regional law product (Perkada) needs to be supervised. Second, what is the future concept regarding the supervision of regional legal products. The research method used in this research is normative legal research, the results obtained are: First, supervision of the case is a necessity. Governors, Regents and Mayors, although they have duties as regional leaders and get authority based on the principles of decentralization and assistance tasks, they do not eliminate the general form of supervision because in principle, the use of such powers needs to be monitored to prevent abuse of authority. Second, the form of supervision of regional legal products, namely juridical supervision (testing in the Supreme Court), administrative / general supervision (supervision from superiors / ministers and governors), political supervision, namely supervision carried out institutionally by the DPRD as a partner of the regional head.

Keywords: control, regional law products

Abstrak.

Gubernur, Bupati/Walikota yang masing-masing sebagai pimpinan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota oleh karena jabatannya mempunyai kewenangan pembentukan produk hukum daerah berupa Peraturan Kepada Daerah (Perkada), dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum terdapat sistem pengawasan yang perlu dilakukan terhadap bentuk kewenangan pembentukan produk hukum daerah tersebut. Secara normatif kewenangan Pembentukan Produk Hukum Daerah tersebut secara tegas diatur pada Pasal 8 Ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 246 Ayat (1) UU Pemda, disamping itu terdapat Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016 terkait mekanisme hukum pembatalan Produk Hukum Daerah. Rumusan masalah ialah Pertama, mengapa Produk Hukum Daerah (Perkada) perlu diadakan sebuah pengawasan. Kedua, bagaimana konsep kedepan terkait pengawasan produk hukum daerah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian hukum normatif, hasil penilaian yang didapat ialah Pertama, pengawasan terhadap perkada merupakan sebuah keniscayaan. Gubernur, Bupati dan Walikota meskipun memiliki tugas sebagai pimpinan daerah dan mendapatkan kewenangan dengan asas desentralisasi dan

tugas pembantuan tidak menghilangkan bentuk pengawasan secara umum karena pada prinsipnya penggunaan wewenang itu perlu diawasi untuk menghindarkan dari penyalahgunaan wewenang. Kedua, bentuk pengawasan produk hukum daerah yakni pengawasan yuridis (pengujian di MA), pengawasan administratif/umum (pengawasan dari atasan/menteri dan gubernur), pengawasan politik yakni pengawasan yang dilakukan secara kelembagaan oleh DPRD sebagai mitra kepala daerah.

Kata Kunci: Pengawasan, Produk Hukum Daerah

Pendahuluan.

Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana telah dinyatakan pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945) tentu memiliki dampak yang sangat berarti dan menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang dijalankan ini memberikan indikasi bahwa hukum/Peraturan perundang-undangan merupakan bagian terpenting dalam setiap tindakan pemerintah agar tindakan-tindakan tersebut mendapatkan legitimasi secara hukum, baik dalam hal subyek yang melaksanakan atau dasar kewenangan yang dimiliki oleh subyek hukum tersebut.

Plato seorang filsuf dari Yunani menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan yang baik.³⁵⁹ Penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang didasarkan pada hukum/Peraturan perundang-undangan wajib menjadi pedoman dan dilaksanakan oleh kekuasaan khususnya kekuasaan eksekutif baik di pusat maupun di daerah.

Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”, memiliki dampak atas wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, artinya wilayah yang ada di Indonesia menjadi satu kesatuan dalam genggaman NKRI. Selanjutnya UUD NRI Tahun 1945/Konstitusi Indonesia secara tegas menyatakan bahwa wilayah NKRI tersebut dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, kota, termasuk pula dinyatakan tegas daerah-daerah tersebut diberikan kewenangan mengurus urusan sendiri dengan asas otonomi daerah dan

³⁵⁹ Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cetakan Pertama, Nuda Media, Bandung, 2014, hlm. 1.

tugas pembantuan,³⁶⁰ termasuk pula konstitusi menentukan kepada pemerintah daerah yang memiliki daerah otonom tersebut dipimpin oleh kepala daerah.

Pasal 18 Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang masing-masing dipimpin oleh Gubernur, Bupati dan Walikota dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tersebut didasarkan pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis UU Pemda). Selanjutnya pimpinan pemerintah daerah tersebut selaku pimpinan daerah diberikan kewenangan untuk membuat sebuah produk hukum daerah yang disebut dengan Peraturan Kepala daerah berupa Peraturan kepala daerah Gubernur, Bupati dan Walikota.³⁶¹ Ketentuan ini secara tegas dinyatakan pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya di tulis UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

³⁶⁰ Pemberian asas otonomi daerah dan tugas pembantuan ini sejatinya bertujuan agar daerah otonom bersifat mandiri dengan hak, wewenang dan kewajiban yang ada namun daerah otonom tersebut tidak bersifat independen dalam arti sesungguhnya/bebas dari pengawasan secara umum atau tidak bisa dilepaskan dari pemerintah pusat.

³⁶¹ Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki kewenangan Pembentukan Produk Hukum berupa Peraturan Daerah (Perda) namun dalam pembentukannya dibahas bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. konsentrasi penelitian ini ialah produk hukum daerah berupa Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang mutlak menjadi kewenangan tunggal dari kepala daerah baik Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pasal 8 Ayat (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Kewenangan yang dimiliki kepala daerah tersebut pada bidang Pembentukan Peraturan Kepada Daerah diberikan semata-mata agar kepala daerah dapat menjalankan fungsi, serta wewenang yang dimilikinya untuk menunjang kinerja dari tugas seorang kepala pemerintahan di daerah. Lebih spesifik UU Pemda yang mengikat kepala daerah baik Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam melaksanakan atau menggunakan hak pembentukan Perkada tersebut diatur mekanisme pengawasan oleh instansi/pejabat yang lebih tinggi/pemerintah pusat guna mengontrol kekuasaan yang ada padanya (Gubernur, Bupati dan Walikota) agar kekuasaan pada bidang Pembentukan Produk Hukum Daerah tersebut tidak dilakukan secara sewenang-wenang atau dalam arti lain Pembentukan Produk Hukum tersebut harus bisa dikontrol/dapat diawasi.

Pasal 251 Ayat (1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.

(2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

(3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.

(4) Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas terdapat kontrol dari instansi/pejabat yang lebih tinggi dalam hal pembatalan atas produk hukum daerah berupa Perda dan Perkada. Perda Kabupaten/Kota dan Perkada kabupaten/kota kontrol dan pembatalan atas produk hukum tersebut ada pada gubernur, sedangkan produk hukum Perda Provinsi dan Perkada Gubernur kontrol dan pembatalannya ada pada Menteri Dalam Negeri (selanjutnya ditulis Mendagri), rezim UU Pemda menyatakan demikian, namun bagaimana kajian ilmiah kontrol atau pengawasan terhadap produk hukum pemerintah daerah tersebut, termasuk pula sejak dikeluarkannya putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Kepala Daerah baik Gubernur, Bupati dan Walikota banyak diantara mereka menganggap bahwa kontrol itu tidak diperlukan, sebab mereka beranggapan memiliki kewenangan yang bersifat otonom dan mereka yang mengetahui persis permasalahan dan kebutuhan hukum yang dihadapi di daerahnya. Lantas, dengan keadaan tersebut masihkan perlu produk hukum Perkada tersebut diadakan pengawasan dan bagaimana bentuk pengawasan yang efektif terhadap kewenangan kepada daerah khususnya dalam hal Pembentukan Perkada, melalui tulisan ini akan diteliti lebih lanjut tentunya dengan mentautkan dengan beberapa hal antara lain demokrasi, kewenangan, ilmu perundang-undangan dan ilmu kenegaraan.

Rumusan Masalah.

1. Mengapa produk hukum berupa Perkada Gubernur, Bupati, dan Walikota perlu diadakan sebuah pengawasan?
2. Bagaimana konsep kedepan terkait pengawasan produk hukum daerah Perkada Gubernur, Bupati, dan Walikota?

Metode Penelitian.

Metode Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini ialah metode penilitin hukum normatif, sedangkan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain ialah Pendekatan Perundang-undangan (menelah semua bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku), dan pendekatan konseptual (perlu merujuk

prinsip-prinsip hukum ataupun doktrin-doktrin hukum).³⁶² sumber penelitian ini terdiri dari sumber data primer dan sekunder, Sumber Hukum Primer antara lain UU Penda, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Permendagri, Putusan-Putusan MK. Sedangkan sumber hukum sekunder berasal dari buku-buku/literatur hukum dan jurnal-jurnal.

Hasil Penelitian dan Pembahasan.

Produk Hukum Daerah Berupa Perkada perlu dilakukan Pengawasan.

Sebelum beranjak lebih jauh dalam pembahasan ini, penulis perlu kiranya menyampaikan terlebih dahulu sebagai permulaan yang dirasa perlu disampaikan terkait produk hukum pemerintah daerah. pemerintah daerah dan pemerintahan daerah tentu berbeda makna atau artinya yang berakibat pada cakupan penelitian ini. Agar tidak melebar dan jauh dari tema yang sedang diteliti maka perlu penegasan terkait hal tersebut.

Pasal 1 Angka (2) “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pasal 1 Angka (3) “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, maka jika terhadap pembahasan mengenai pemerintahan daerah, maka terdapat dua organ/lembaga yakni kepada daerah dan DPRD, artinya produk hukum yang berkaitan dengan hal tersebut ialah Peraturan Daerah (Perda) baik Provinsi, kabupaten atau kota. Sedangkan jika melihat dari sudut pandang Pemerintah Daerah maka lembaga/organ yang dimaksudkan tersebut ialah hanya kepada daerah saja, dengan demikian produk hukumnya berupa ketetapan kepala daerah dan Perkada.

³⁶² Dyah Ochtorina Susanti dan A’an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal research)*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 110-15

Sejalan dengan pengertian kedua hal tersebut diatas, ditegaskan kembali bahwa produk hukum yang dimaksudkan dalam produk hukum daerah terdiri dari peraturan dan ketetapan. Salah satu produk hukum yang murni atau kewenangannya tunggal berada pada Gubernur, Bupati dan Walikota ialah Perkada. Dengan begitu cakupan pembahasan dalam penelitian ini ialah produk hukum yang menjadi kewenangan tunggal kepada daerah untuk membentuknya berupa Perkada Gubernur, Bupati, dan Walikota. (mengesampingkan produk hukum lain berupa Perda, dan Peraturan DPRD).

Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan unsur pimpinan pada tingkatan Provinsi, Kabupaten dan Kota yang mana pengisian Jabatannya dilakukan secara demokratis melalui media Pemilihan Kepada Daerah (Pilkada), dengan arti lain pengisian jabatan tersebut dilakukan secara demokratis dengan cara dipilih langsung oleh masyarakat dan tunduk pada ketentuan UU Pemda dan UU Pilkada. Setelah proses pilkada dilaksanakan dan didapatkan hasil/pemenang pilkada maka pemenang tersebut selanjutnya dilantik untuk memegang amanah untuk menjadi Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kewenangan kepada daerah sebagai pimpinan daerah salah satu yang strategis dan dijamin/diatur ialah dapat membentuk produk hukum daerah berupa Perkada. Selain yang telah disebutkan sebelumnya bahwa terdapat dasar hukum yang telah diakui dalam Pasal 8 Ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU pemda juga mengamanatkan bahwa kepala daerah dapat membentuk Perkada yakni ketentuan Pasal 246 Ayat (1) UU pemda "*Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada*". Dengan begitu *clear/jelas/tegas* bahwa kewenangan Pembentukan Perkada oleh Kepala Daerah memiliki dasar hukum yang kuat. Lantas kekuasaan yang besar dan mutlak tersebut perlukah diawasi guna menjaga agar kewenangan tersebut tidak disalahgunakan atau agar kewenangan tersebut tidak melanggar ketentuan yang bersifat vertikal maupun horizontal, maka perlu pendekatan hukum dalam menganalisanya.

Bentuk negara kesatuan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memiliki dampak yang tegas dan jelas secara sudut pandang ilmu

negara, negara yang berbentuk kesatuan memusatkan kekuasaannya pada pemerintah pusat/nasional yang berbanding terbalik dengan negara yang berbentuk federal, pemerintah pusat tidak memiliki wewenang penuh atas daerah/provinsi yang ada pada negara yang berbentuk serikat.³⁶³ Namun dalam perkembangannya juga terjadi dalam bentuk negara kesatuan yakni adanya desentralisasi yang membuat kekuasaan itu tidak lagi berada ditangan pusat, melainkan didistribusikan kepada daerah antara lain tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota.³⁶⁴ Adapun tujuan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 yaitu:1) Terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, 2) Untuk meningkatkan pemberdayaan di daerah kekuasaannya, 3) Untuk meningkatkan daya saing daerah. Meningkatkan peran serta masyarakat.³⁶⁵ Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota perlu dilakukan Pengawasan dalam dalih yang akan dikemukakan sebagai berikut.

Gubernur selain status/kedudukannya sebagai pimpinan daerah yang ada di provinsi, gubernur juga merangkap atas jabatannya tersebut sebagai wakil pemerintah yang ada di daerah.³⁶⁶ Dengan dasar tersebut gubernur dapat dimanifestasikan atau digambarkan sebagai 2 wajah sekaligus yakni wajah pimpinan daerah provinsi dan wajah wakil pemerintah pusat guna melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Gubernur diperkenankan untuk membuat produk hukum berupa Perkada Gubernur baik secara tegas atas dasar kuasa Peraturan Perundang-undangan (diperintahkan oleh Perda Provinsi) atau dirasa perlu mengeluarkan/membentuk

³⁶³Dani Muntaha dan Ayon Dinianto, *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, BPFH UNNES, Semarang, 2019, hlm. 49.

³⁶⁴Dalam rezim UU Pemda asas desentralisasi dan tugas pembantuan tersebut terhadap kewenangan yang diberikan daerah lazim disebut dengan Urusan Pemerintahan Wajib, Urusan Pemerintahan Pilihan, Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

³⁶⁵Andi Pangerang Moenta, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Dikutip dari Zelfi, Yoyon M Darusman, Oksidelfa Yanto, "Pembatalan Kewenangan Pencabutan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri Di Tinjau Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Atas Perubahan Kedua tentang Pemerintah Daerah (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016)", *Jurnal Lex Spesialis*, Vol.1 No.1, 2020, hlm. 23

³⁶⁶Lihat Paragraf 7 "Gubernur sebagai Wakil pemerintah Pusat", hal lain juga dapat dilihat pada Pasal 10 Ayat (2) Huruf b, Pasal 19 Ayat (1) huruf b, Pasal 25 Ayat (4), dan seterusnya pada UU Pemda.

perkada Gubernur guna kelancaran/mejalankan urusan pemerintahannya. Namun yang perlu ditegaskan disini ialah produk hukum tersebut juga mencerminkan produk hukum pemerintah pusat (menteri dalam negeri dan atau presiden selaku pemegang urusan pemerintahan tertinggi di Indonesia).

Produk Hukum berupa Perkada Gubernur yang juga cerminan dari Pemerintah Pusat (menteri dalam negeri dan atau presiden selaku pemegang urusan pemerintahan tertinggi di Indonesia) tentu bisa dilakukan kontrol atau pengawasan. Hal ini perlu dilakukan mengingat sekali lagi meskipun daerah telah memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur urusan pemerintahannya dengan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan, penyelenggaraan pemerintahan harus tetap didasarkan pada satu komando yakni pemerintah pusat, dengan arti lain pengawasan atau kontrol tersebut dibutuhkan agar penyelenggaraan pemerintahan selaras/sejalan dengan strategis pembangunan nasional dan sesuai pula dengan esensi bentuk negara kesatuan.

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa perbedaan negara kesatuan dan federal terletak pada kedaulatannya, yakni apakah terbagi di pusat dan daerah (negara federal) atau terpusat di pemerintah pusat (negara kesatuan), dalam negara federal bahkan negara bagian bebas membentuk konstitusinya sendiri sedangkan negara yang berbentuk negara kesatuan pemerintah pusat berhak membuat peraturan untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan kepada daerahnya tersebut.³⁶⁷ konsekuwensi logis atas pemerintah pusat dapat membentuk hukum bagi terselenggaranya urusan pemerintah daerah (termasuk kewenangan Gubernur membentuk produk hukum berupa Perkada Gubernur) maka pemerintah pusat dapat melakukan kontrol atas berjalannya urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut.

Dalam praktik pemerintah daerah dengan motivasi meningkatkan pendapatan asli daerah kurang memperhatikan apakah peraturan daerah yang dibuatnya itu bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan

³⁶⁷Fajri Nursyamsi, "Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015. hlm. 525-526.

yang lebih tinggi.³⁶⁸ Tentu fenomena dan keadaan seperti ini harus mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah pusat khususnya, oleh karenanya kontrol atau pengawasan terhadap Produk Hukum Perkada Gubernur tersebut wajib dikontrol atau diawasi oleh Pemerintah Pusat, khususnya terhadap Perkada Gubernur yang diduga bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan atau dibentuk tidak dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bentuk pengawasan/kontrol terhadap perkada gubernur tersebut juga berlaku *mutatis mutandis* terhadap produk hukum daerah berupa Perkada Bupati dan Walikota. Yang yang membedakannya apabila perkada gubernur bentuk pengawasannya dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan melalui mendagri, beda halnya terhadap Perkada Bupati dan Walikota, sebagaimana status dan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah untuk memudahkan pelaksanaan kontrol atas produk hukum daerah tersebut maka pelaksanaan kontrol/pengawasan tersebut diberikan kewenangannya pada gubernur (gubernur melakukan kontrol langsung produk hukum daerah berupa Perkada Bupati dan Walikota melalui divisi hukum pemerintah provinsi).

Perkada Bupati, Walikota juga perlu dilakukan pengawasan/kontrol terhadap produk hukumnya tersebut sebab terdapat kewenangan yang istimewa dan besar yang berada pada kekuasaan Bupati dan Walikota melalui bentuk Produk Hukum Daerah. Bahwa kekuasaan yang besar tersebut pada dasarnya menggiring seseorang untuk menyalahkan kekuasaan tersebut karena bersifat absolut, lorn acton menyatakan “*power tendt to corrupt and absolute power corrupt absolutly*,³⁶⁹/kekuasaan cenderung korupsi dan kekuasaan yang absolut cenderung korupsi abslout” sehingga pengawasan/kontrol merupakan hal wajib yang perlu dilakukan untuk membatasi kekuasaan yang absolut tersebut.

Gubernur, Bupati dan Walikota yang memiliki kekuasaan yang besar tersebut yang dalam hal ini berupa kekuasaan untuk membentuk Produk Hukum Daerah

³⁶⁸Meri Yarni, “Pengawasan Peraturan Daerah Berdasarkan Perundang-undangan (Kajian Politik Hukum)”, *Jurnal Penelitian Universitas Jambi Seri Humaniora*, Volume 15, Nomor 2, Juli-Desember 2013, hlm. 73.

³⁶⁹Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.1

berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota cenderung dalam hal melaksanakan kekuasaan tersebut untuk merampas hak dasar warga negara/masyarakat didaerahnya. Selain itu produk hukm daerah tersebut juga dapat berpotensi bertentangan dengan bentuk Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bahkan apabila produk hukum perkada tersebut lepas dari pengawasan/kontrol dari pemerintahan pusat/lebih tinggi atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi bisa saja produk hukum perkada tersebut dibuat tidak didasarkan pada asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik seperti yang diamanahkan oleh UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perlunya pengawasan/kontrol produk hukum daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan hal yang keniscayaan atau *onvermijdelijkheid* yang perlu dilakukan oleh pemerintah melalui pejabat-pejabat yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan/kontrol. Asas desentralisasi dan tugas pembantuan yang diadopsi dan diberlakukan dalam UU Pemda tidak meniadakan kekuasaan dari pemerintahan yang lebih tinggi atas pemerintahan yang lebih rendah/daerah atau tidak meniadakan kekuasaan pejabat pusat/lebih tinggi terhadap pejabat yang lebih rendah/daerah. terakhir bahwa pengawasan/kontrol terhadap pengawasan produk hukum daerah baik Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota perlu dilakukan yakni untuk menjaga dan menjamin keutuhan NKRI melalui perongrongan/pengikisan kedaulatan NKRI melalui instrumen Peraturan Perundang-undangan.

Konsep Pengawasan Produk Hukum Daerah Perkada Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pada mulanya akan disampaikan terlebih dahulu bahwa berdasarkan kewenangan yang ada pada UU pemda bentuk pengawasan terhadap produk hukum daerah berupa Perda dan Perkada provinsi dibatalkan oleh menteri, Perda dan Perkada Bupati dan Walikota dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.³⁷⁰ Ditengah arus kewenagan pemerintah daerah dalam membuat regulasi

³⁷⁰ Lihat Pasal 251 Ayat (1) UU Pemda “*Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.*” dan Pasal 251 Ayat (2) UU pemda “*Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*”

daerah muncul problematika bahwasanya banyak Perda dan Perkada yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).³⁷¹ Dengan ketentuan/regulasi tersebut pada tahun 2016 terdapat 3.143 Perda, Perkada dan Permendagri.³⁷²

Perkembangan produk hukum daerah berupa Perda dan Perkada masuk pada pengujian UU Pemda (Pasal 251 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)) di MK, setidaknya terdapat 2 (dua) putusan MK atas pengujian pasal tersebut yakni MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Pada dasarnya atas kedua putusan MK tersebut maka ada perubahan tafsir konstitusional mengenai kewenangan pengawasan/kontrol melalui pembatalan yang dimiliki oleh mendagri untuk gubernur tidak bisa lagi meleakang kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Walikota. Atas putusan MK tersebut setidaknya penulis ringkas sebagai berikut:

1. Gubernur tidak lagi bisa membatalkan produk hukum daerah berbentuk Perda Kabupaten/Walikota.
2. Pembatalan Perda Kabupaten/Walikota hanya bisa dibatalkan melalui mekanisme pembatalan di pengadilan (MA), sebab jenis/bentuk Perda Kabupaten/Kota berdasarkan putusan termasuk tersebut masuk dalam rezim Peraturan yang menjadi kewenangan pengujian di MK dan menghindari tafsir ganda atas mekanisme pembatalannya, Termasuk pula didalamnya atas putusan MK berlaku terhadap Perda Provinsi.
3. Produk hukum lain yang disebutkan dalam Pasal 251 Ayat (1) dan (2) yakni produk hukum berbentuk Peraturan Gubernur, Bupati dan Walikota juga masuk dalam objek pengujian namun dalam amar putusan MK tersebut didikabulkan hanya sebatas frasa Perda Provinsi, Kabupaten/Kota dengan begitu tafsir atas frasa “Peraturan Gubernur, Bupati dan Walikota” masih tetap bisa dilakukan Pembatalan oleh Kemendagri apabila Perkada Gubernur melalui Keputusan Menteri dan Pembatalan Perkada Bupati/Walikota pembatalannya masih bisa dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melalui keputusan gubernur.

³⁷¹ Supriarno, Saptono Hadi, “Kedudukan Peraturan Kepala Daerah Dalam Kemitraan Antara Pemerintah Daerah dengan DPRD”, *BRILLIAN: Jurnal Riset dan Konseptual*, Volume 4. Nomor 3, Agustus 2019, hlm. 324

³⁷² Kemendagri: Pembatalan Perda Sudah Dikoordinasikan Dengan Daerah, terdapat dalam <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/12881/kemendagri-pembatalan-perda-sudah-dikoordinasikan-dengan-daerah>, diakses tanggal 15 Maret 2021. jika ditelaah lebih lanjut dalam daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang dibatalkan terdapat salah penulisan pada angka/nomor 72 dan 73 ditulis double atau ganda, yakni Sumatera Utara Kabupaten Asahan, jadi total seluruhnya adalah 3.142. dalam beberapa data juga dipaparkan bahwa sebelumnya pada tahun 2002-2009 telah dilakukan pembatalan Perda sebanyak 2.246, Tahun 2010-2014 Kemendagri membatalkan pembatalan Perda sebanyak 1.501, November hingga Mei 2015 terdapat 139 Perda yang dibatalkan sehingga ditotal sebanyak 7.029 Perda telah dibatalkan. Selengkapnya lihat Leo Agustino, “Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov*, Vol.3 No.1, April 2017, hlm. 15.

Dalam rangka pengawasan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal terdapat 3 (tiga) model pengawasan yakni pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum. Selain itu terdapat mekanisme pengawasan yuridis, kontrol administrasi dan kontrol politik/lembaga politik.³⁷³

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas maka terhadap produk hukum daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak lepas dari sistem pengawasan/kontrol produk hukum tersebut. konsep atau pengaturan kedepan terkait pengawasan/kontrol terhadap produk hukum daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan dengan beberapa mekanisme sebagai berikut:

Pertama, kontrol/pengawasan yuridis. Mekanisme produk hukum Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan dengan mekanisme yuridis/hukum, dalam hal ini mengacu pada kewenangan pengujian di pengadilan (MA). Dasar hukum pengawasan/kontrol ini yakni pasal 24A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 20 Ayat (2) Huruf b UU Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 Ayat (1) UU Mahkamah Agung dan Pasal 9 Ayat (2) UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 24A Ayat (1) “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”

Pasal 20 Ayat (2) Huruf b “Mahkamah Agung berwenang: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”

Pasal 31 Ayat (1) “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”

³⁷³ Wahyu Tri Hartomo, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No. 2, Juli 2018, hlm. 28-30

Pasal 9 Ayat (2) “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”

Produk Hukum Daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati, dan Walikota masuk dalam kategori peraturan atau *regeling* yang memiliki daya ikat keberlakuan kepada masyarakat, meskipun secara hierarkies didalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dinyatakan secara jelas dan tegas dalam hal hierarkienya pada Pasal 7 Ayat (1) namun keberadaannya atau status hukumnya dikelompokkan dalam bentuk/jenis peraturan perundang-undangan yang dinyatakan secara ekplisit pada Pasal 8 Ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan demikian maka bentuk Produk Hukum tersebut tidak lepas dari pengawasan/kontrol pengujian di MA.

Warga negara dapat menggunakan hak konstitusionalnya menggunakan produk hukum daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut ke MA. Tentu perlu dibangun kerangka/argumentasi hukum yang kuat atas dasar dugaan produk hukum tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah).

Kedua, Kontrol secara umum atau kontrol administratif. Gubernur, Bupati dan walikota merupakan kekuasaan yang menjalankan urusan pemerintahan/eksekutif, oleh karenanya segala bentuk kewenangan yang lahir atas jabatan tersebut tidak bisa dilepaskan dari kerangka kesatuan dengan presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD, yang mana dalam hal ini Presiden mengangkat menteri-menteri untuk membantu urusan pemerintahan pada bidang tertentu,³⁷⁴ (dalam hal ini Mendagri).

Kontrol administratif tidak dapat dipungkiri dan ditolak dapat dilakukan oleh pejabat yang lebih tinggi terhadap jabatan yang lebih rendah (menteri melakukan pengawasan terhadap Gubernur, Gubernur melakukan pengawasan terhadap Bupati dan Walikota). Pengawasan atau kontrol yang demikian juga bisa dikualifikasikan

³⁷⁴ Lihat Pasal 17 Ayat (1), (2), dan (3) UUD NRI Tahun 1945.

sebagai bentuk pengawasan secara umum urusan pemerintahan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan secara hierarkies kelembagaan dan struktur jabatan).

Legitimasi tindakan berupa pengawasan/kontrol dari Mendagri kepada Gubernur, Gubernur kepada Bupati dan Walikota terhadap Produk Hukum Daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota tidak terlepas dari konsekwensi bentuk negara kesatuan. Terlepas daerah daerah tersebut telah mendapatkan wewenang dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan namun sekali lagi ditegaskan bahwa kewenangan yang disitribusikan/diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah tidak menghilangkan hakikat sejati kesatuan dalam menjalankan urusan pemerintahan pusat yang berada ditangan presiden melalui wakil pemerintah/Mendagri dan Gubernur.

Ketiga, kontrol politik/pengawasan politik. Pengawasan yang dimaksudkan disini ialah pengawasan dari lembaga mitra di daerah yakni DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota. Meskipun disadari bahwa Pembentukan produk hukum daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota mutlak menjadi kewenangan tunggal dari kepada daerah (DPRD tidak ikut membahas karena bukan produk hukum Perda), pengawasan politik bisa menjadi dasar yang dapat dilakukan oleh lembaga politik tersebut.

UU Pemda menegaskan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah dan menjalankan fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan dalam kerangka representasi rakyat di daerah.³⁷⁵ DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota sebagai mitra/lembaga daerah yang juga masuk dalam penyelenggara urusan “pemerintahan daerah” memiliki tanggung jawab politik dan moral atas produk hukum perkada tersebut. melalui pendekatan kelembagaan ini pengawasan/kontrol yang dilakukan bisa berupa masukan/rekomendasi sebelum dan sesudah produk hukum perkada hendak diberlakukan. Masukan/rekomendasi DPRD tersebut dilakukan sebelum pengesahan jika melalui kelembagaan mendapatkan informasi yang cukup bahwa

³⁷⁵ Kadek Agus Restu Saputra, Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati, “Pelaksanaan Kewenangan Pengawasan Oleh DPRD Kabupaten Buleleng Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah”, *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum*, Vol.7 No. 8, September 2019, hlm. 3

kepada daerah hendak menetapkan produk hukum perkara yang materinya diduga bertentangan dengan kesusilaan dan kepentingan umum disinilah bentuk pengawasan DPRD dapat dilakukan dengan harapan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak mengundangkannya.

Pengawasan politik melalui kelembagaan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota setelah produk hukum dikeluarkan juga bisa saja dilakukan. DPRD yang notabene didudukkan sebagai wadah aspirasi masyarakat di daerah sebagai bentuk pengawasan dan menyampaikan aspirasi masyarakat terhadap kontrol Produk Hukum Daerah tersebut. harapan besar tujuan pengawasan ini Gubernur, Bupati dan Walikota mencabut Perkada yang dirasa/dinilai oleh Gubernur, Bupati dan Walikota dengan dasar masukan/rekomendasi DPRD tersebut pantas/layak untuk dicabut/dibatalkan.³⁷⁶

Penutup

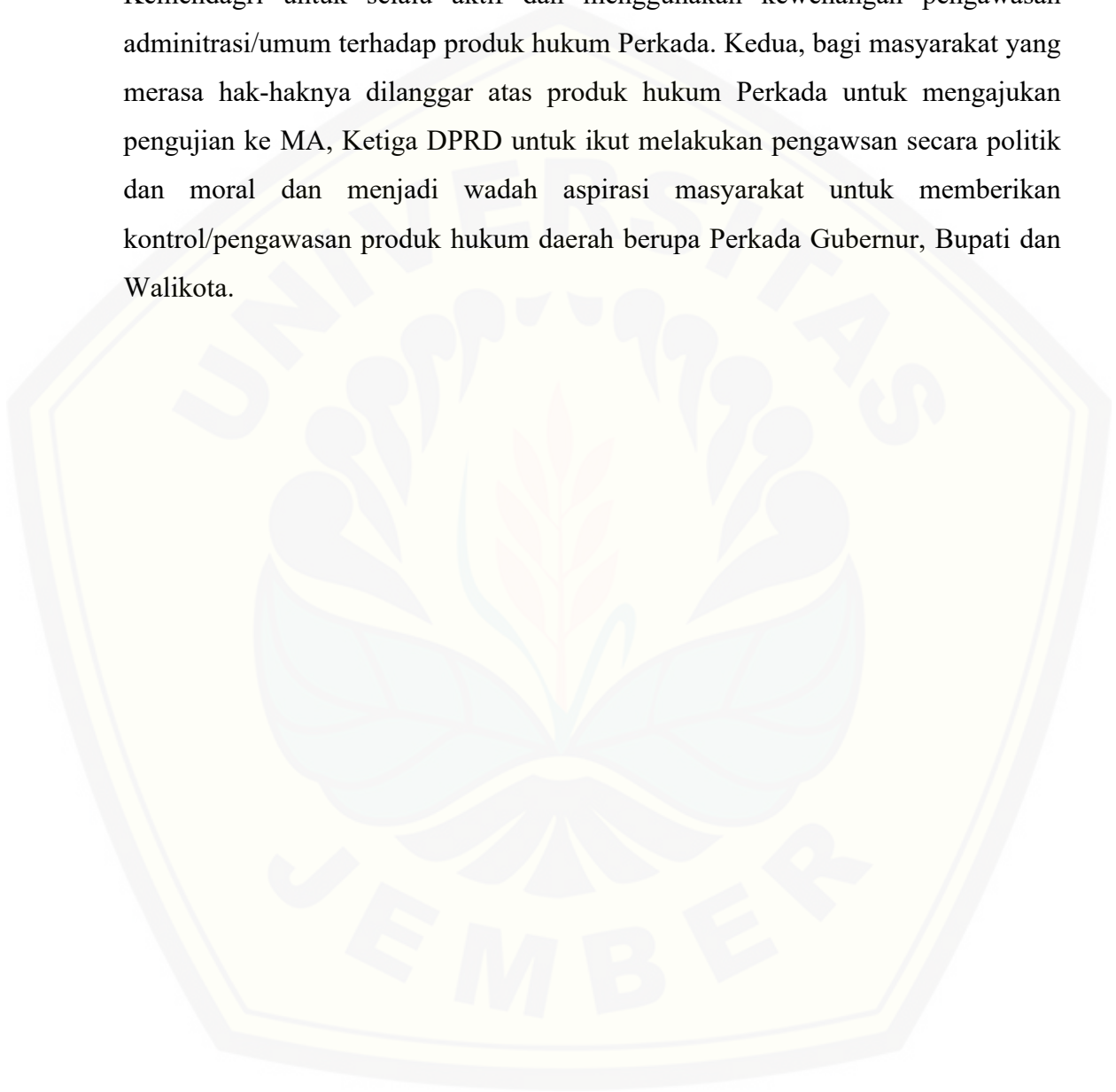
Kesimpulan atas hasil penelitian/pembahasan ini ialah pengawasan/kontrol terhadap Produk Hukum Daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan sebagai keniscayaan untuk tidak dilakukan, meskipun NKRI terdiri/struktur kewilayahannya menjadi daerah-daerah Provinsi, Kabupaten/Kota namun dalam konsep negara yang berbentuk kesatuan kontrol/pengawasan dari pemerintah pusat perlu dilakukan. Pemberian asas desentralisasi dan tugas pembantuan kepada daerah provinsi, kabupaten/kota tidak meniadakan kewenangan pemerintah pusat untuk mengontrol berjalannya urusan pemerintahan/eksekutif.

Tiga bentuk pengawasan terhadap produk hukum daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota yakni pengawasan yuridis (pengawasan melalui pengadilan dengan mekanisme pengujian produk hukum di MA). Pengawasan administratif/umum yakni pengawasan yang dilakukan oleh pejabat yang lebih tinggi terhadap pejabat yang lebih rendah (Menteri kepada Gubernur, Gubernur

³⁷⁶Pencabutan/pembatalan produk hukum daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota dimungkinkan dapat dilakukan sepanjang pencabutan/pembatalan tersebut dilakukan oleh pejabat yang mengeluarkannya.

Kepada Bupati), dan terakhir pengawasan politik yakni pengawasan kelembagaan yang dilakukan oleh DPRD melalui komunikasi kelembagaan di daerah.

Saran atau rekomendasi atas hasil penelitian ini ialah Pertama, bagi Kemendagri untuk selalu aktif dan menggunakan kewenangan pengawasan administrasi/umum terhadap produk hukum Perkada. Kedua, bagi masyarakat yang merasa hak-haknya dilanggar atas produk hukum Perkada untuk mengajukan pengujian ke MA, Ketiga DPRD untuk ikut melakukan pengawasan secara politik dan moral dan menjadi wadah aspirasi masyarakat untuk memberikan kontrol/pengawasan produk hukum daerah berupa Perkada Gubernur, Bupati dan Walikota.



Daftar Pustaka

1. Buku

- Djaja, Ermansyah, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Muntaha, Dani dan Dinianto, Ayon, *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, BPFH UNNES, Semarang, 2019.
- Prasetyo, Teguh dan Purnomosidi, Arie, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cetakan Pertama, Nuda Media, Bandung, 2014.
- Susanti, Dyah Ochtorina dan Efendi, A'an, *Penelitian Hukum (Legal research)*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

2. Artikel Jurnal

- Fajri Nursyamsi, "Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015.
- Kadek Agus Restu Saputra, Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati, "Pelaksanaan Kewenangan Pengawasan Oleh DPRD Kabupaten Buleleng Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah", *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum*, Vol.7 No. 8, September 2019.
- Leo Agustino, "Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov*, Vol.3 No.1, April 2017.
- Meri Yarni, "Pengawasan Peraturan Daerah Berdasarkan Perundang-undangan (Kajian Politik Hukum)", *Jurnal Penelitian Universitas Jambi Seri Humaniora*, Volume 15, Nomor 2, Juli-Desember 2013.
- Supriarno, Saptono Hadi, "Kedudukan Peraturan Kepala Daerah Dalam Kemitraan Antara Pemerintah Daerah dengan DPRD", *BRILLIAN: Jurnal Riset dan Konseptual*, Volume 4. Nomor 3, Agustus 2019.
- Wahyu Tri Hartomo, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No. 2, Juli 2018.

Zelfi, Yoyon M Darusman, Oksidelfa Yanto, “Pembatalan Kewenangan Pencabutan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri Di Tinjau Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Atas Perubahan Kedua tentang Pemerintah Daerah (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016)”, *Jurnal Lex Specialis*, Vol.1 No.1, 2020.

3. Internet

Kemendagri: Pembatalan Perda Sudah Dikoordinasikan Dengan Daerah, terdapat dalam <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/12881/kemendagri-pembatalan-perda-sudah-dikoordinasikan-dengan-daerah>, diakses tanggal 15 Maret 2021.

4. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958.

5. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 137/PUU-XIII/2015 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 56/PUU-XIV/2016 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Biodata Penulis

Muhammad Hoiru Nail, saat ini menjadi Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Islam Jember. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Jember pada 2012, S2 di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Jember pada 2015, dan S3 di Pendidikan Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember pada 2020. Penulis juga merupakan mitra/partner pada Kantor Hukum Heru Setiono & Law Firm Kelapa Gading Jakarta.

Menelaah Ulang Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Konsep Negara Kesatuan

Yuniar Riza Hakiki

Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

yuniarrizahakiki@gmail.com

Abstract

After the Constitutional Court Decision No. 137/PUU-XIII/2015 and No. 56/PUU-XIV/2016, the central government loses its authority to make corrections and control over regional regulations that are formed to carry out assistance tasks and delegate authority from higher laws and regulations. This decision also implies triggering obstacles in building a unified legal system. This normative legal research with a statute approach and a conceptual approach concludes that first, the relationship between the central government and regional government is conceptually-structurally based on a hierarchical system of government, both in the regional context as an administrative region and as an autonomous region. ; secondly, to build a unified legal system between the central government and regional governments that still pay attention to regional autonomy and local content, it is necessary to restore the authority to cancel regional regulations by the central government. Specifically, Perda-Perda which contains material regulates the implementation of co-administration or implementation/elaboration of higher-level laws and regulations.

Keywords: unitary state, supervision, regional regulations, Constitutional Court decisions.

Abstrak

Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016, pemerintah pusat kehilangan kewenangan untuk melakukan koreksi dan kontrol terhadap peraturan daerah yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pembantuan dan pendelegasian wewenang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Putusan tersebut juga berimplikasi dapat memicu kendala dalam membangun satu kesatuan sistem hukum. Penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*) ini berkesimpulan bahwa *pertama*, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah secara konseptual-struktural terjalin sistem hierarki pemerintahan, baik dalam konteks daerah sebagai wilayah administratif maupun sebagai daerah otonom; *kedua*, dalam rangka membangun satu kesatuan sistem hukum antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah yang tetap memerhatikan otonomi dan muatan lokal daerah, perlu memulihkan kewenangan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat. Khusus, terhadap Perda-Perda yang materi muatannya mengatur pelaksanaan tugas pembantuan atau pelaksanaan/penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kata kunci: negara kesatuan, pengawasan, peraturan daerah, putusan MK.

Pendahuluan

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ni'matul Huda menyebut bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, yang meliputi: 1) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan b) Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.³⁷⁷ Penelitian ini akan fokus pada isu pengawasan terhadap Peraturan Daerah yang merupakan salah satu instrumen yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa susunan pemerintahan dijalankan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi tersebut seluas-luasnya, namun keleluasaan tersebut dibatasi oleh undang-undang yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, diantaranya politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Konstitusi pun memberikan hak kepada daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 23 Tahun 2014) sebagai salah satu undang-undang yang menjabarkan Pasal 18 UUD NRI 1945 menetapkan Presiden sebagai pemegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah.³⁷⁸ Konsep ini kemudian berkonsekuensi pada seluruh tindakan/kebijakan pemerintah daerah juga dimaknai sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan tindakan/kebijakan pemerintah pusat, tidak terkecuali dalam produk hukum berupa peraturan daerah.

Sebagai upaya kontrol pemerintah pusat terhadap tindakan pemerintah daerah, maka Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 pada mulanya memberikan kewenangan kepada menteri untuk membatalkan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur, serta kewenangan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Berdasarkan kewenangan tersebut, pada tahun 2016 setidaknya

³⁷⁷ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 111-112.

³⁷⁸ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

sempat terdapat 3.143 peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang telah dibatalkan oleh Presiden melalui Kementerian Dalam Negeri.³⁷⁹

Mekanisme pembatalan tersebut justru menimbulkan beberapa masalah hukum, diantaranya adalah dualisme kewenangan pembatalan peraturan daerah antara MA dan Pemerintah Pusat. Kewenangan MA diperoleh dari atribusi UUD NRI 1945, sedangkan Pemerintah Pusat dari atribusi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat melakukan pembatalan peraturan daerah, pemerintah pusat pun juga tidak membedakan antara peraturan daerah yang dibentuk untuk menjalankan otonomi dan untuk menampung kondisi khusus daerah dengan peraturan daerah sebagai pelaksanaan tugas pembantuan dan penjabaran peraturan perundang-undangan lebih tinggi (delegasi pemerintah pusat). Hal ini kemudian menimbulkan gejolak di tingkat daerah, karena harus menderegulasi peraturan yang sudah jalan.

Terhadap persoalan tersebut, UU No. 23 Tahun 2014 sudah dua kali diuji di MK. Pertama pada tanggal 25 Oktober 2015 dengan nomor perkara 137/PUU-XIII/2015 dan kedua pada tanggal 21 Juli 2016 dengan nomor perkara 56/PUU-XIV/2016. Pemohon dalam perkara No. 137/PUU-XIII/2015, menguji Pasal 251 ayat (2), ayat (3) ayat (8), ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut pemohon, ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Sedangkan dalam perkara nomor 56/PUU-XIV/2016 pemohon mempersoalkan ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7) dan ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menurut pemohon bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945.

MK dalam putusan nomor 56/PUU-XIV/2016 mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. MK menyatakan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (8) mengenai peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan kepala daerah bupati/walikota tidak dapat diterima, sebab ketentuan ini sudah diputuskan dalam perkara yang sudah diajukan sebelumnya yaitu putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Lebih lanjut, MK menyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai

³⁷⁹ Pemerintah Batalkan 3.143 Peraturan Daerah, diakses dari [http:// ebtke.esdm.go.id/post/2016/06/15/ 1260/hambat. kapasitas.nasional.pemerintah.batalkan.3143.perda.bermasalah](http://ebtke.esdm.go.id/post/2016/06/15/1260/hambat_kapasitas.nasional.pemerintah.batalkan.3143.perda.bermasalah). diakses pada tanggal 7 Mei 2020

kekuatan hukum mengikat terhadap “*peraturan daerah provinsi dan*” dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa “*peraturan daerah provinsi dan*” dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5).

Putusan MK tersebut dari segi akademik ternyata masih menimbulkan persoalan yang dapat memengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Karena putusan MK menggeneralisir bahwa setiap Perda harus dibatalkan melalui MA. Tidak ada pemilahan jenis Perda yang dikaitkan dengan jalur pengawasannya melalui pembatalan. Sehingga dapat memicu persoalan lanjutan, diantaranya sebagai berikut:

Pertama, pemerintah pusat kehilangan kewenangan untuk melakukan koreksi dan kontrol terhadap keberlakuan peraturan daerah yang dibentuk karena untuk melaksanakan tugas pembantuan dan pendelegasian wewenang dari berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (dibentuk oleh pemerintah pusat).

Kedua, dapat memicu kendala dalam membangun satu kesatuan sistem hukum, bila Pemerintah Pusat kehilangan kewenangannya untuk membatalkan Peraturan Daerah. Mengingat bahwa, penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan memerlukan keterpaduan pengaturan baik pada level Pemerintah Pusat maupun Pemerintahan Daerah.

Uraian di atas menggambarkan persoalan hukum dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara, karena produk hukum daerah (Perda) yang berfungsi sebagai salah satu instrumen hukum penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi dapat dikontrol oleh Pemerintah Pusat melalui mekanisme pembatalan. Melalui penelitian ini penting kiranya untuk menelaah kembali mekanisme pengawasan peraturan daerah pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Rumusan Masalah

Sesuai dengan uraian pendahuluan di atas, penelitian ini mengkaji 2 (dua) rumusan masalah, yaitu: *pertama*, bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam konteks perundang-undangan apabila ditinjau dari konsep negara kesatuan? *Kedua*, bagaimana pengawasan peraturan daerah oleh pemerintah pusat pasca putusan mahkamah konstitusi ditinjau dari konsep negara kesatuan?

Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong dalam penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, serta Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan kepustakaan seperti buku, jurnal, makalah, hasil penelitian yang memiliki kaitan dengan fokus penelitian ini. Bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dalam Konteks Perundang-Undangan apabila ditinjau dari Konsep Negara Kesatuan

Presiden dalam sistem yang diatur dalam UUD NRI 1945 merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi yang bertanggung jawab dalam pembangunan nasional. Sehubungan dengan tanggung jawab tersebut, maka Presiden bertugas untuk memimpin pemerintahan nasional, baik pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah.³⁸⁰ Presiden harus memimpin pemerintahan nasional secara seimbang agar terwujud keharmonisan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah yang memiliki otonomi di dalam bingkai negara kesatuan. Keharmonisan itu penting guna terwujudnya pembangunan nasional sesuai tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan sebenarnya adalah Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan secara lebih intensif terhadap

³⁸⁰ Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 jo Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

persoalan-persoalan di daerah.³⁸¹ Hal ini dikarenakan Pemerintah Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas uniformitas).³⁸²

Pembatasan atas keleluasaan Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban pemerintah pusat, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.³⁸³ Lebih lanjut bila ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka pengawasan (kontrol) Pemerintah Pusat terhadap Pemerintahan Daerah merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*).³⁸⁴

Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah tentunya juga harus memerhatikan prinsip otonomi daerah. Keharusan tersebut mengingat dasar-dasar politik otonomi daerah di Indonesia dalam rangka pemberian kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri.³⁸⁵ Otonomi disebut sebagai instrumen demokrasi yang menghendaki tingkah laku demokratik baik oleh warga maupun penyelenggara pemerintahan, sehingga lebih egaliter, terbuka, menjadikan perbedaan sebagai dasar dinamika menemukan kebenaran, maupun keharmonisan.³⁸⁶

Konstitusi di samping sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.³⁸⁷ Sebagai suatu sistem politik, konstitusi

³⁸¹ Bagir Manan, “Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Majalah Padjadjaran* Jilid V, Binca Cipta, Bandung, 1974, hlm. 34-37 sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op. Cit.*, hlm. 50

³⁸² Ni'matul Huda, *Ibid.*

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Sir William O. Hart-J.F. Garner, *Introduction to The Law of The Local Government and Administration*, dikutip kembali oleh Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 34. Lihat *Ibid.*

³⁸⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 24

³⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 32

³⁸⁷ Pernyataan ini berangkat dari hasil studi Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang terhadap konstitusi-konstitusi di dunia yang dituangkan dalam buku “*Written Constitution*”, mereka mengemukakan bahwa: (1) *constitution as of a means of forming the states own political and legal system*, (2) *constitution as a national document, as a birth certificate and as a sign of adulthood and*

mendesain hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan mendelegasikan pengaturannya kepada undang-undang.³⁸⁸ UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) sebagai genus dari instrumen hukum di bidang pemerintahan daerah mendesain bahwa Presiden selaku Pemerintah Pusat memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.³⁸⁹ Sehubungan dengan adanya pembebanan pertanggungjawaban penyelenggaraan urusan pemerintahan itu kepada Presiden, maka lazim kiranya apabila Presiden harus melakukan pengawasan terhadap pemerintahan daerah.

UU No. 23 Tahun 2014 pada dasarnya mendesain bahwa daerah memiliki 2 (dua) peran dalam konteks hubungan pemerintahan dengan pemerintah pusat, yaitu sebagai daerah otonom dan sebagai wilayah administratif.³⁹⁰ Keduanya memiliki perbedaan yang amat mendasar, daerah otonom lebih ke entitas mandiri, sedangkan wilayah administratif lebih ke entitas administratif yang tidak bersifat mandiri (struktural). Adapun yang dimaksud dengan urusan pemerintahan di dalam definisi daerah otonom dengan wilayah administratif adalah *kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.*³⁹¹

Ketentuan di atas menentukan bahwa urusan pemerintahan itu pada dasarnya merupakan kewenangan Presiden, yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah pusat (kementerian) dan pemerintahan daerah. Kendati demikian, Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan bahwa *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.* Oleh karena tepat bila kemudian

independence. Lebih lanjut baca Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 23

³⁸⁸ Pasal 18A UUD NRI 1945

³⁸⁹ Pasal 7 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁹⁰ Lihat Pasal 1 angka 12, Pasal 1 angka 13, dan Pasal 4 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁹¹ Lihat Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.³⁹²

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu instrumen yuridis Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Adapun Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁹³ Mencermati ketentuan tersebut, maka pada dasarnya secara normatif ada 4 (empat) jenis Perda, yaitu: (1) Perda yang dibentuk untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah; (2) Perda yang dibentuk untuk menyelenggarakan Tugas Pembantuan; (3) Perda yang dibentuk untuk menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (4) Perda yang memuat materi muatan lokal (kondisi khusus daerah).

Tiap jenis perda tersebut tentunya memiliki dasar prakarsanya masing-masing. Dasar untuk mengatur pelaksanaan otonomi daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Dasar untuk mengatur penyelenggaraan tugas pembantuan adalah urusan pemerintahan yang sejatinya merupakan urusan pemerintah pusat yang ditugaskan kepada pemerintahan daerah provinsi, atau yang sejatinya merupakan urusan pemerintahan daerah provinsi yang ditugaskan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dasar untuk mengatur penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tentu bersumber dari delegasi peraturan perundang-undangan di atas Perda. Sedangkan, dasar untuk mengatur muatan lokal adalah aspirasi, kondisi, kebutuhan hukum di daerah.

Lantas, apakah dengan realitas hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah seperti yang diuraikan di atas dapat serta merta menghilangkan kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap Perda melalui mekanisme pembatalan? Sedangkan, saat ini mekanisme

³⁹² Lihat Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*

³⁹³ Lihat Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

pembatalan Perda oleh pemerintah pusat sudah tidak dapat dilakukan, kecuali melalui uji materi di Mahkamah Agung (MA).

Pengawasan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi ditinjau dari Konsep Negara Kesatuan

Menurut Ni'matul Huda, pemerintah pusat itu pada dasarnya berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan untuk memeriksa kesesuaian materi muatan Perda dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka langkah yang seharusnya ditempuh Pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif memang sebaiknya juga melakukan pembinaan (evaluasi) kepada daerah.³⁹⁴

Kewenangan untuk melakukan “executive abstract preview” itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintahan atasan, bukan mekanisme “review” atas peraturan daerah yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Jika suatu peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti “prinsip negara kesatuan” dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan yang semata-mata didasarkan atas pertimbangan politik.

Poin yang perlu dicermati dalam konteks ini adalah bahwa pasca putusan MK yang mencabut kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda, mengalihkan mekanisme pengawasan produk hukum daerah oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat harus melembagakan pembinaan dan pengawasan terhadap perda melalui mekanisme *preview*, sebelum suatu rancangan Perda disetujui bersama dan diundangkan berlaku sebagai Perda.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur mengenai pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah yang berbentuk peraturan. Adapun pembinaan tersebut dilakukan dengan mekanisme fasilitasi dan evaluasi sebelum rancangan Perda diundangkan (*preview*). Kedua kegiatan tersebut memiliki pengertian hukum yang berbeda.

“Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri

³⁹⁴ Kutipan Keterangan Ahli Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dalam Perkara No. 56/PUU-XIV/2016

kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan”.

“Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Dalam konsepsi hukum administrasi negara, mekanisme fasilitasi dan evaluasi tergolong dalam perlindungan hukum preventif, yakni mekanisme pengesahan atau persetujuan. Pengesahan atau persetujuan (*goedkeuring/toestemming*) merupakan bagian dari pengawasan preventif (*preventief toezicht*) yang dilakukan oleh organ pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya.³⁹⁵ Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah biasanya diterapkan suatu mekanisme bahwa sebelum peraturan perundang-undangan suatu pemerintahan tingkat lebih rendah diberlakukan, disyaratkan harus mendapat persetujuan atau pengesahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih tinggi.³⁹⁶

Namun demikian, apakah mekanisme *preview* ini dapat menjadi mekanisme yang efektif untuk mengontrol produk hukum daerah? Bila dicermati, ada kemungkinan bahwa situasi dan kondisi pada saat suatu rancangan Perda dilakukan fasilitasi atau evaluasi itu mengalami perubahan seiring dengan perkembangan pasca rancangan Perda itu berlaku. Bisa saja, berbagai rancangan Perda telah lolos fasilitasi atau evaluasi (tahap *preview*), namun karena terjadi perkembangan hukum, maka materi muatan Perda yang telah diundangkan tersebut ada yang bertentangan dengan kebijakan tugas pembantuan pemerintah pusat, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Sedangkan pemerintah pusat tidak lagi dapat melakukan pembatalan, karena mekanisme pembatalannya hanya dapat ditempuh melalui uji materi di MA.

Pasca putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, sebenarnya telah ditindaklanjuti dengan dibentuknya Peraturan

³⁹⁵ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 128

³⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 129

Menteri Dalam Negeri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Ada perubahan yang cukup signifikan, terutama dihapuskannya ketentuan mengenai pembatalan produk hukum daerah yang berbentuk peraturan. Namun, selain itu juga ada tambahan ketentuan baru yaitu klarifikasi, yang merupakan kegiatan *pengkajian dan penilaian terhadap perda untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan*.

Hanya saja, klarifikasi ini dilakukan pasca Perda diundangkan. Pasal 127A Permendagri No. 120/2018 menentukan *Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi kepada Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah dan bupati/wali kota menyampaikan Perda Kabupaten/Kota kepada gubernur paling lama 7 (tujuh) Hari setelah diundangkan*. Bedanya dengan fasilitasi dan evaluasi, klarifikasi ini dilakukan setelah Perda diundangkan.

Meski antara fasilitasi dan evaluasi tersebut merupakan kegiatan yang berbeda, namun keduanya memiliki konsekuensi yang sama perihal tindak lanjutnya. Rancangan Perda yang sudah dilakukan fasilitasi dan evaluasi lalu diajukan permohonan nomor register. Nomor register ini baru dapat diberikan apabila rancangan Perda telah dilakukan penyempurnaan sesuai rekomendasi pada saat fasilitasi atau evaluasi. Apabila rancangan Perda tidak mendapatkan nomor registrasi, maka rancangan Perda tersebut tidak dapat diundangkan.

Sedangkan mekanisme klarifikasi pun sebenarnya bersubstansi sama, yaitu melakukan penilaian terhadap materi muatan untuk melihat kesesuaiannya dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Hasil klarifikasi ini berupa rekomendasi kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melakukan perubahan Perda atau pencabutan Perda paling lama pada pembentukan Propemperda pada tahun berikutnya.³⁹⁷

Konsep klarifikasi ini masih mengandung kelemahan, seperti yang dikemukakan oleh Bayu Dwi Anggono bahwa esensi klarifikasi ini justru duplikasi dengan kewajiban dilakukannya fasilitasi, dan proses klarifikasi inipun tidak

³⁹⁷ Pasal 127C ayat (2) Permendagri No. 120/2018

menjangkau pada penilaian terhadap efektivitas berlakunya suatu Perda.³⁹⁸ Oleh karena itu, hasil klarifikasi atau evaluasi seharusnya diarahkan bukan lagi sekedar mengetahui kesesuaian materi muatan Perda dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu Perda telah tercapai, sekaligus terkait manfaat dan dampak dari pelaksanaan Perda.³⁹⁹

Sebagian pemerhati hukum menilai bahwa pasca putusan MK mencabut kewenangan pemerintah pusat membatalkan Perda, pemerintah pusat sebenarnya tidak kehilangan mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah, karena masih ada mekanisme *preview* terhadap rancangan Perda.⁴⁰⁰ Namun demikian, mengingat jumlah Perda itu tidak sedikit dan tingkat kompleksitasnya yang sangat tinggi, maka sebenarnya perlu adanya pemulihan kewenangan pembatalan oleh pemerintah pusat.

Bagir Manan menyatakan bahwa, paling tidak ada 2 (dua) bentuk utama pengawasan terhadap suatu satuan *bestuur* yang lebih rendah oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi yaitu: “pengawasan administratif (*administratief toezicht*) dan banding administratif (*administratief beroep*).⁴⁰¹ Pengawasan administratif (*administratief toezicht*) dapat berupa pengawasan preventif (*preventief touzicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*).

Sehubungan dengan hal tersebut, penelitian ini mengusulkan bahwa agar selain pengawasan pemerintah pusat terhadap Perda dilakukan dengan mengoptimalkan mekanisme fasilitasi dan evaluasi (*preview*), sebaiknya juga disertai dengan pemulihan kewenangan pembatalan oleh pemerintah pusat (*review*). Adapun Perda yang dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat ini juga tidak seluruh jenis Perda, melainkan hanya Perda yang materi muatannya untuk melaksanakan

³⁹⁸ Lihat Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. 249

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Lihat Yuswanto & M. Yasin Al Arif, “Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 4, Desember 2018: 711-731. Lihat pula Eka Nam Sihombing, “Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016”, *Jurnal Yudisial* Vol. 10 No. 2 Agustus 2017: 217 - 234

⁴⁰¹ Bagir Manan *Keterangan Sebagai Ahli Dalam Sidang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, yang disarikan dalam Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016, hlm. 88

tugas pembantuan, dan/atau untuk menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (produk hukum pemerintah pusat).

Usulan tersebut ditengarai bahwa urusan pemerintahan yang dilaksanakan dengan mekanisme tugas pembantuan itu sejatinya bukan wewenang asli pemerintahan daerah, melainkan limpahan wewenang yang ditugaskan oleh pemerintah pusat. Sementara itu juga, urusan pemerintahan yang diatur Perda sebagai penjabaran lebih lanjut materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sejatinya merupakan pengaturan limpahan (*delegate legislation*), dan bukan wewenang mandiri dari pemerintahan daerah.

Usulan tersebut dilandasi atas pencermatan terhadap Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa NKRI sebagai negara kesatuan (*unitary state*) memiliki satu kesatuan sistem pemerintahan negara yang memiliki kedudukan tertinggi beserta pelbagai perangkat regulasi yang ditetapkan dan diberlakukannya. Regulasi itu ditujukan untuk kepentingan penyelenggaraan kekuasaan negara bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga NKRI dibagi-bagi secara vertikal menjadi terdiri atas daerah-daerah provinsi di seluruh Indonesia.⁴⁰²

Otonomi daerah sebagai manifestasi demokrasi pada hakikatnya merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.⁴⁰³ Andrew Heywood memperkenalkan susunan/struktur pemerintahan demikian ini dengan istilah *multi level politics* atau level di berbagai jenjang pemerintahan.⁴⁰⁴ Oleh karena jika susunan hierarki pemerintahan itu dijadikan dasar dalam susunan hierarki norma peraturan perundang-undangan, maka secara struktural semua produk peraturan perundang-undangan tingkat pusat harus dianggap mempunyai kedudukan formal lebih tinggi daripada semua produk peraturan tingkat provinsi, dan semua produk peraturan

⁴⁰² Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. 175

⁴⁰³ Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 76.

⁴⁰⁴ Andrew Heywood, *Politics*, Second Edition, (New York: Palgrave Foundations, 2002).

tingkat provinsi juga lebih tinggi kedudukannya daripada produk peraturan tingkat kabupaten/kota.⁴⁰⁵

Ridwan HR menyebut bahwa konsep pembatalan Perda oleh pemerintah pusat ini tergolong dalam pengawasan represif, yang dilakukan sepanjang Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁰⁶ Pengawasan ini bersifat negatif karena sifatnya menegasikan keberlakuan Perda (menunda atau membatalkan keberlakuannya), yang oleh Ridwan HR dinilai tidak membatasi apalagi menghilangkan esensi otonomi (*vrijheid en zelfstandigheid*).⁴⁰⁷ Selanjutnya, dikemukakan dasar pertimbangan diperkenalkannya tindakan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat, sebagai berikut:

Pertama, wewenang penyelenggaraan pemerintahan daerah muncul dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan (*spreiding van overheidsbevoegdheden*), artinya dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi pada dasarnya penyelenggaraan tugas dan kewenangan pemerintahan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, namun untuk kepentingan efisiensi, efektifitas, dan tuntutan demokrasi, tugas dan kewenangan pemerintahan tersebut sebagian diserahkan pada satuan-satuan pemerintahan daerah, dengan tanggung jawab secara keseluruhan tetap berada pada pemerintah pusat.

Kedua, pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah hanya berkenaan dengan fungsi pemerintahan (*bestuurrechtelijke*) atau urusan rumah tangga daerah. Satuan pemerintahan daerah tidak berwenang membuat aturan di luar ruang lingkup kewenangannya ataupun yang bersifat kenegaraan (*staatsrechtelijke*).

Ketiga, kedudukan hukum daerah adalah sub sistem dari negara kesatuan. Sebagai sub sistem, tugas-tugas dan kewenangan satuan pemerintahan daerah tidak dapat terlepas dari sistem dan kebijakan pemerintah dan negara.

Keempat, pengawasan dimaksudkan semata-mata untuk koordinasi tugas-tugas pemerintahan dan kesesuaian peraturan perundang-undangan bidang pemerintahan, bukan mencari-cari kesalahan dan bukan untuk mengurangi apalagi menghilangkan kebebasan dan kemandirian daerah.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 176-178

⁴⁰⁶ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 137

⁴⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 138

⁴⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 141

Setelah mencermati penjelasan di atas, maka relevan apabila kedepan ada pemulihan kewenangan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat. Khusus, terhadap Perda-Perda yang materi muatannya mengatur pelaksanaan tugas pembantuan atau pelaksanaan/penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebab, kedua jenis Perda tersebut berkaitan erat dengan kebijakan hukum pemerintah pusat. Sedangkan untuk Perda yang materi muatannya untuk melaksanakan otonomi daerah dan menampung kondisi khusus daerah ada baiknya tetap melalui mekanisme uji materi di MA. Meskipun bila merujuk pada penjelasan teoritik di atas, mekanisme pembatalan oleh pemerintah pusat pun sebenarnya bisa dilakukan. Namun, demi mengantisipasi terjadinya pengekanan terhadap kemandirian daerah dalam mengelola otonomi dan kondisi khususnya, maka mekanisme pembatalan lebih tepat bila dilakukan melalui lembaga peradilan.

Adapun alternatif lain yang juga menarik untuk dipertimbangkan, yaitu bahwa kedepan diusulkan agar pelaksanaan tugas pembantuan dan penjabaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ini tidak lagi diatur melalui instrumen hukum Perda, melainkan melalui Peraturan Kepala Daerah. Hal ini dikarenakan, hubungan antara Presiden dengan Kepala Daerah (selaku pemerintah daerah) itu berjenjang hierarki administratif. Sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, bahwa Gubernur berperan sebagai wakil pemerintah pusat, pelaksana tugas pembantuan dan selaku kepala wilayah administratif bertanggung jawab kepada Presiden cq. Mendagri. Sementara Bupati/Walikota berperan sebagai pelaksana tugas pembantuan dan selaku kepala wilayah administratif bertanggung jawab kepada Presiden cq. Gubernur. Selain itu, mengingat bahwa Perda merupakan produk legislasi daerah, dan bukan produk hukum administrasi. Maka, memang “agak” kurang tepat apabila Perda itu dibatalkan oleh pemerintah pusat sebagai entitas administratif.

Penutup

Penelitian ini pada akhirnya menyimpulkan: *pertama*, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah secara konseptual-struktural bisa dikatakan terjalin sistem hierarki pemerintahan, baik dalam konteks daerah sebagai wilayah administratif maupun sebagai daerah otonom. Dalam konteks pembentukan peraturan daerah, teridentifikasi ada 4 (empat) jenis peraturan daerah

yang dapat menjadi instrumen hukum penyelenggaraan pemerintahan. Dua jenis diantaranya berkaitan erat dengan kebijakan dan kewenangan pemerintah pusat, yaitu Perda untuk melaksanakan Tugas Pembantuan dan Perda untuk menjabarkan/melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedua, pengawasan Perda pasca putusan MK menghilangkan kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan represif melalui mekanisme pembatalan. Namun, dalam rangka membangun satu kesatuan sistem hukum antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah yang tetap memerhatikan otonomi dan muatan lokal daerah, perlu memulihkan kewenangan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat. Khusus, terhadap Perda-Perda yang materi muatannya mengatur pelaksanaan tugas pembantuan atau pelaksanaan/penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebab, kedua jenis Perda tersebut berkaitan erat dengan kebijakan hukum pemerintah pusat. Sedangkan untuk Perda yang materi muatannya untuk melaksanakan otonomi daerah dan menampung kondisi khusus daerah sebaiknya tetap melalui mekanisme uji materi di MA.

Daftar Pustaka

Buku

- Gafar Karim, Abdul, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Heywood, Andrew, *Politics*, Second Edition, Palgrave Foundations, New York, 2002
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001
- Dwi Anggono, Bayu, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020
- Asshiddiqie, Jimly, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020
- Huda, Ni'matul, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008
- Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009

Jurnal

- Eka Nam Sihombing, "Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016", *Jurnal Yudisial* Vol. 10 No. 2 Agustus 2017
- Yuswanto & M. Yasin Al Arif, "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016", *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 4, Desember 2018

Keterangan Ahli

- Ni'matul Huda, *Keterangan Sebagai Ahli Dalam Sidang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Perkara No. 56/PUU-XIV/2016*

Bagir Manan *Keterangan Sebagai Ahli Dalam Sidang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, dalam Perkara No. 56/PUU-XIV/2016

Internet

Pemerintah Batalan 3.143 Peraturan Daerah, diakses dari [http:// ebtke.esdm.go.id/post/2016/06/15/1260/hambat.kapasitas.nasional.pemerintah.batalan.3143.perda.bermasalah](http://ebtke.esdm.go.id/post/2016/06/15/1260/hambat.kapasitas.nasional.pemerintah.batalan.3143.perda.bermasalah). diakses pada tanggal 7 Mei 2020

Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI 1945

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Biodata Penulis

Yuniar Riza Hakiki, S.H. Lahir di Pacitan, 11 Juni 1996. Sekarang sedang menempuh pendidikan Magister Hukum (S-2) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S-1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada Tahun 2018. Saat ini tengah menekuni aktivitas sebagai peneliti pada Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Selain sebagai peneliti, juga menjalani aktivitas sebagai asisten tenaga ahli yang bermitra dengan berbagai instansi Pemerintahan. Adapun karya tulis yang pernah dipublikasikan dalam jurnal antara lain berjudul “Rekonstruksi Pemantau Pemilu Guna Membangun *Institutional Partnership* dengan Penyelenggara Pemilu di Indonesia” pada *Law Research Review Quarterly*, August 2018, 4(3):777-802; “Relevansi Gagasan Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Jalur Perseorangan terhadap Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi” pada *Undang Jurnal Hukum*, Juli 2020, 3(1):139-171. Penulis juga aktif menulis di berbagai media masa. Menaruh minat studi pada isu-isu hukum ketatanegaraan, perundang-undangan, dan politik. Korespondensi

dengan penulis dapat melalui yuniarrizahakiki@gmail.com / 0822 3422 4240
(WhatsApp).



**Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
dalam Pengendalian Perburuan Satwa
(Studi di Kabupaten Sleman)**

Hifdzil Alim, S.H., M.H.
Direktur HICON Law and Policy Strategies

hifdzil@gmail.com

Retno Widiastuti, S.H.
Peneliti HICON & Mahasiswa Magister Hukum Kenegaraan FH UGM

retnowidiastuti@mail.ugm.ac.id

Abstract

As one of the ecosystem's components, wild animals—as an individual or part of a group—have their own characteristics on keeping the balance of the nature. Therefore, the hunt of wildlife, or wild animals in particular, in Indonesia is possibly threaten the ecosystem. This paper will elaborate the relation between the central government and local government authority in monitoring and controlling wildlife hunt, and also the regulation and policy regarding this matter in Sleman Regency. The method used in this research is juridical-normative research method based on secondary data. This paper concludes, first, wildlife hunt control is the requisition needed by the local government in Sleman Regency. Second, to accommodate the required law related to wildlife hunt control in Sleman Regency, it is necessary to make law instruments such as local regulation and policy.

Keywords: *relation, central government, local government, wildlife hunt, Sleman Regency*

Abstrak

Sebagai salah satu komponen ekosistem, jenis-jenis satwa liar—sebagai individu atau kelompok—mempunyai peran dalam menjaga keseimbangan proses di alam. Sehingga maraknya perburuan satwa di Indonesia tentu dapat mengancam ekosistem. Tulisan ini akan menguraikan relasi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengendalian perburuan satwa dan pengaturan pengendalian perburuan satwa di Kabupaten Sleman. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis-normatif dengan menggunakan data sekunder. Tulisan ini menyimpulkan, pertama, pengendalian perburuan satwa merupakan kebutuhan otonomi daerah/lokal di Kabupaten Sleman. Kedua, untuk mengakomodasi kebutuhan hukum terkait pengendalian perburuan satwa di Kabupaten Sleman diperlukan instrumen hukum berupa peraturan daerah.

Kata kunci: relasi, pemerintah pusat, pemerintah daerah, perburuan satwa, Sleman

Pendahuluan

Lingkungan bagi manusia merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam kehidupannya, karena lingkungan tidak saja sebagai tempat manusia

beraktivitas, tetapi lingkungan juga sangat berperan dalam mendukung berbagai aktivitas manusia.⁴⁰⁹ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa antara manusia dan lingkungan hidupnya terdapat hubungan timbal balik. Manusia mempengaruhi lingkungan hidupnya, dan sebaliknya, manusia dipengaruhi oleh lingkungan hidupnya. Apabila manusianya baik lingkungan pun juga ikut baik. Sebaliknya, apabila manusianya rusak, maka alam pun ikut rusak disebabkan karena perbuatan buruk manusia dalam memperlakukan alam dan lingkungannya.⁴¹⁰

Berkaca pada hubungan antara manusia dan lingkungan yang integral di atas, maka pengelolaan serta perlindungan terhadap sumber daya alam hayati dan ekosistem perlu diwujudkan khususnya berkaitan dengan pelestarian dan perlindungan terhadap satwa. Hal ini penting dilakukan di tengah maraknya kasus perburuan satwa liar yang dilakukan oleh manusia. Menurut data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), sejak tahun 2012 sudah ada 3.285 jerat untuk memburu satwa liar dilindungi. Selama 4 tahun ini tercatat dari 663 kasus kejahatan lingkungan, 260 kasus di antaranya mengenai kejahatan tumbuhan dan satwa liar (TSL).⁴¹¹

Gerakan anti kejahatan terhadap satwa liar di Indonesia mencatat beberapa penyebab maraknya perburuan satwa antara lain:

1. Rusaknya habitat satwa karena pembukaan hutan, pengalihan fungsi lahan dan pembangunan menjadi penyebab maraknya perburuan. Akses manusia yang lebih mudah ke dalam hutan menambah resiko ancaman diburunya satwa-satwa liar.
2. Perburuan satwa juga memiliki kaitan erat dengan perdagangan ilegal satwa liar (PISL), satwa-satwa liar memiliki nilai komersil yang cukup tinggi di pasar satwa. Tingginya permintaan masyarakat terhadap satwa liar meningkatkan tingginya kasus perburuan dan perdagangan satwa

⁴⁰⁹ Syukuri Hamzah, *Pendidikan Lingkungan: Sekelumit Wawasan Pengantar*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 1.

⁴¹⁰ Amoes Neolaka, *Kesadaran Lingkungan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 7.

⁴¹¹ *Perburuan Satwa Liar Ancam Ekosistem dan Keanekaragaman Hayati di Indonesia*, terdapat dalam <https://gardaanimalia.com/perburuan-satwa-liar-ancam-ekosistem-dan-keanekaragaman-hayati-di-indonesia/> diakses tanggal 10 Maret 2021.

liar. Bahkan ditaksir bahwa total transaksi perdagangan satwa liar secara *online* mencapai ratusan juta rupiah.

3. Perburuan satwa liar terjadi karena banyaknya masyarakat yang tidak mengategorikan kegiatan ini sebagai bentuk kejahatan.

Maraknya perburuan satwa ini ke depan dapat mengancam ekosistem. Sebagai salah satu komponen ekosistem, jenis-jenis satwa liar, sebagai individu atau kelompok, mempunyai peran dalam menjaga keseimbangan proses di alam. Secara umum, beberapa jenis satwa liar merupakan konsumen pertama dalam piramida makanan, sedangkan beberapa jenis lainnya merupakan konsumen kedua, ketiga dan seterusnya. Dengan demikian, kelangsungan kehidupan satwa akan tergantung satu sama lain; dan penurunan populasi salah satu diantaranya akan berdampak negatif terhadap kesinambungan jaring-jaring makanan dan menghambat kelancaran arus dan siklus energi. Jelaslah terlihat bahwa ketiadaan salah satu jenis diantara satwa merupakan pemicu masalah secara ekologis.⁴¹²

Selama ini upaya Pemerintah untuk melestarikan kekayaan alam yang berupa satwa liar tertuang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam hayati dan Ekosistemnya yang menetapkan antara lain bahwa pemanfaatan satwa liar dapat dilaksanakan dalam bentuk perburuan, dan pelaksanaannya perlu diatur dengan peraturan perundang-undangan dengan mengindahkan tujuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tersebut.

Tindak lanjut Undang-Undang di atas, kemudian muncul Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1994 tentang Perburuan Satwa Buru. Dalam konsideran Peraturan Pemerintah tersebut diuraikan bahwa satwa merupakan sebagian sumber daya alam yang tidak ternilai harganya, sehingga kelestariannya perlu dijaga agar tidak punah karena kegiatan perburuan. Maksud dan tujuan PP 13/1994 ini ialah agar pemburuan satwa buru dapat diatur sedemikian rupa sehingga satwa buru serta lingkungan hidupnya jangan sampai punah dan dengan demikian

⁴¹² Fachruddin M Mangunjaya, et al, *Pelestarian Satwa Langka untuk Keseimbangan Ekosistem: Penuntun Sosialisasi Fatwa MUI No 4, 2014, tentang Fatwa Pelestarian Satwa Langka untuk Menjaga Keseimbangan Eksosistem*, Majelis Ulama Indonesia Pusat, Jakarta, 2017, hlm. 27.

secara lestari dapat memberi manfaat sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Adapun dalam penjelasan PP 13/1994 diuraikan:

“dewasa ini perburuan satwa buru berjalan kurang teratur dan masih banyak pemburuan tanpa izin, yang mengakibatkan terancamnya kelestarian satwa liar. Perburuan demikian jelas bertentangan dengan azas konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Disisi lain, seiring dengan kemajuan pembangunan dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat, minat masyarakat untuk berburu semakin meningkat, sehingga perlu upaya untuk menampung dan mengantisipasi dalam bentuk penyediaan lahan yang dapat diusahakan secara profesional untuk tempat berburu yang berupa taman buru dan kebun buru”.

Selain instrumen hukum Peraturan Pemerintah di atas, banyak pula Peraturan Daerah di level Kabupaten/Kota yang mengatur mengenai perburuan satwa. Beberapa daerah yang sudah mengatur mengenai perburuan satwa antara lain:

- a. Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perburuan Burung, Ikan, Satwa Liar, dan Satwa Lainnya;
- b. Kabupaten Purworejo, Provinsi Jawa Tengah melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perburuan Burung, Ikan dan Satwa Liar lainnya;
- c. Kabupaten Temanggung, Provinsi Jawa Tengah melalui Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelestarian Satwa;
- d. Kabupaten Banjarnegara, Provinsi Jawa Tengah melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perlindungan Satwa dan Tumbuhan;
- e. Kabupaten Jombang, Provinsi Jawa Timur melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pelestarian Tumbuhan dan Satwa;
- f. Kabupaten Kediri, Provinsi Jawa Timur melalui Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2003 tentang Perlindungan Satwa Burung; dan

- g. Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Perlindungan, Pengendalian, serta Pemanfaatan Tumbuhan dan Satwa.

Berdasarkan hal di atas, menunjukkan bahwa di beberapa daerah memiliki komitmen untuk melindungi satwa dan ekosistem. Komitmen tersebut dibuktikan dengan dikeluarkannya regulasi yang dapat melestarikan serta melindungi satwa sekaligus mengatur larangan berburu satwa secara ilegal. Di Kabupaten Sleman, peraturan mengenai perburuan satwa belum diatur secara komprehensif. Di lain sisi, Balai Konservasi Sumber Daya Alam Yogyakarta terus mendorong masyarakat pecinta satwa untuk melakukan penangkaran guna mengurangi perburuan satwa di alam bebas.

Diperlukan regulasi mengenai perburuan satwa di Kabupaten Sleman agar hal-hal tentang perburuan dapat diatur untuk menjaga populasi satwa liar di habitatnya. Dengan adanya regulasi ini, Kabupaten Sleman dapat membuktikan komitmennya untuk melindungi satwa karena faktanya satwa merupakan sebagian sumber daya alam yang tidak ternilai harganya, sehingga kelestariannya perlu dijaga agar tidak punah karena kegiatan perburuan. Tulisan ini fokus mengkaji relasi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan perburuan satwa serta pengaturan pengelolaan perburuan satwa di Kabupaten Sleman.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana relasi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengendalian perburuan satwa?
2. Bagaimana pengaturan pengendalian perburuan satwa di Kabupaten Sleman?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan (*library research*), *focus group discussion*, dan hasil wawancara

dengan berbagai organisasi perangkat daerah di Kabupaten Sleman. Bahan penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini ialah analisis deskriptif-kualitatif dengan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Perburuan Satwa

Tatanan yang berhubungan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab serta mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah disebut sebagai otonomi daerah. Hal ini berarti, konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memerhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.⁴¹³ Di dalam konsep otonomi daerah, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain yang berhubungan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.

Menurut Bagir Manan yang tergolong otonomi terbatas apabila mencakup hal di bawah ini:⁴¹⁴

- a. urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula;
- b. apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
- c. sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah

⁴¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 84.

⁴¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2005, hlm. 37.

tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.

Hubungan pusat dan daerah dalam hal pemberian otonomi seluas-luasnya, yang lebih banyak timbul dari salah pengertian, yaitu ada semacam anggapan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya akan terjadi hubungan yang tidak seimbang antara pusat dan daerah. Pusat dapat menjadi terlalu kuat. Ke-salah pengertian ini dapat dihindari kalau diingat beberapa prinsip negara dalam berotonomi, Bagir Manan menguraikan sebagai berikut.⁴¹⁵

- a. Otonomi adalah perangkat dalam negara kesatuan. Jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan negara kesatuan.
- b. Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (*quantum*) urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*services*). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan Negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya, pengertian otonomi luas bukanlah terutama soal jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip-prinsip umum negara berotonomi.
- c. Dalam setiap otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat. Kendali itu adalah kendali pengawasan dan kendali keuangan.

Otonomi daerah sering dikaitkan dengan desentralisasi. Desentralisasi memiliki makna pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan demokrasi yang

⁴¹⁵ *Ibid*, hlm. 185-186.

memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.⁴¹⁶

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemda melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pemda memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara, yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil.⁴¹⁷

Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan sebagai berikut.

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemda yang diatur undang-undang.
- (2) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah, Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pengaturan satwa di level pusat berada di beberapa peraturan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU 5/1990) merupakan satu-satunya Undang-Undang di Indonesia yang mengatur mengenai satwa. Meski demikian, di dalamnya tidak hanya mengatur mengenai satwa, melainkan lebih luas mengatur konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Meskipun isinya menurut Penulis cukup tertinggal, UU 5/1990 menentukan 2 (dua) terminologi berkaitan dengan satwa, yaitu (1) satwa; dan (2) satwa liar.

Pasal 4 UU 5/1990 menentukan bahwa *Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban Pemerintah serta masyarakat*. Ketentuan ini mengesankan bahwa urusan konservasi SDA hayati dan

⁴¹⁶ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Almuni, Bandung, 2004, hlm. 121.

⁴¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 423.

ekosistemnya hanya merupakan urusan Pemerintah Pusat saja. Inilah salah satu bukti yang Penulis sebut bahwa UU 5/1990 ini tertinggal, karena sudah tidak sesuai dengan konteks penyelenggaraan pemerintahan saat ini yang desentralistik.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) tidak dapat ditemukan secara spesifik mengenai urusan satwa. Urusan pemerintahan yang paling dekat dengan bidang tersebut ialah urusan lingkungan hidup dan kehutanan. Lingkungan hidup merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.⁴¹⁸ Sedangkan kehutanan merupakan urusan pemerintahan pilihan.⁴¹⁹ Selain kedua UU tersebut, peraturan lain yang mengatur mengenai substansi atau materi tentang perlindungan satwa, antara lain: UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, UU No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 41 Tahun 2009 tentang Kehutanan, PP No. 13 Tahun 1994 tentang Perburuan Satwa Buru, PP No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa, PP No. 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa, serta peraturan-peraturan di level kementerian.

Dalam konteks kewenangan daerah kabupaten perihal perlindungan/perburuan satwa, pada dasarnya tidak dikemukakan secara langsung dalam Undang-Undang organik maupun sektoral. Sebut saja, di UU PEMDA, pada lampiran sub uraian konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, kewenangan kabupaten/kota adalah pada pelaksanaan pengelolaan taman hutan rakyat kabupaten/kota. Lalu, dalam UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, tidak ditemukan frasa yang mengatur kewenangan pemda kabupaten, tidak juga mengatur pembagian kewenangan dengan pemda kabupaten/kota. Regulasi ini tidak menampakkan kewenangan pemda, melainkan murni dilakukan oleh pemerintah pusat. Kemudian, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1999 Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa, juga tidak mengatur kewenangan pemda kabupaten, tidak juga mengatur

⁴¹⁸ Pasal 12 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴¹⁹ Pasal 12 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pembagian kewenangan dengan pemda kabupaten. Hal ini senada pula yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar.

Lalu, menuju peraturan yang ada di daerah. Di mulai dari level provinsi, Peraturan Daerah DI Yogyakarta No. 4 Tahun 2015 tentang Pelestarian Habitat Alami, menunjukkan hal seperti di bawah ini:

- 1) Tidak ditemukan frasa yang mengatur kewenangan Pemda Kabupaten, tetapi mengatur kewajiban Pemda Kabupaten untuk pelestarian, konservasi kawasan, revitalisasi dan adaptasi habitat alami;
- 2) Dalam hal pemanfaatan habitat alami, Bupati berwenang menerbitkan izin;
- 3) Bupati dapat memfasilitasi pemanfaatan;
- 4) Bupati dapat emberikan insentif;
- 5) Bupati berwenang melakukan penetapan kawasan habitat alami;
- 6) Ketentuan Pidana tidak diatur tersendiri, melainkan dicantolkan/disamakan sebagaimana UU Nomor 5/1990; dan
- 7) Perda DIY No. 4/2015 ini menunjukkan sumber atribusi dan delegasi yang kurang jelas, karena berdasarkan konsideransnya, Perda ini tidak bersifat melaksanakan peraturan di atasnya, melainkan untuk kebutuhan otonomi daerah;

Sumber utama dari kewenangan pemerintah adalah suatu peraturan perundang-undangan. Untuk pemerintahan kabupaten/kota, kewenangannya diperoleh dari amanat baik konstitusi, UU, maupun PP. Konstitusi menyatakan bahwa pemda berhak menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana bunyi Pasal 28 ayat (6) UUD NRI 1945. Selain itu, dalam Pasal 236 ayat (4) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, tentu muatan perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya.

Dalam hal perlindungan satwa di daerah yang diancam diburu, maka pemerintah daerah perlu mengaturnya ke dalam sebuah regulasi. Hal ini harus sesuai sebagaimana konsep otonomi daerah. Kewenangan yang diberikan oleh

Perda DIY No. 4/2015 sebagaimana uraian di atas dapat dikembangkan oleh Kabupaten Sleman dalam rangka pemenuhan kebutuhan daerah dalam bingkai otonomi.

Pengaturan Pengendalian Perburuan Satwa di Kabupaten Sleman

Kabupaten Sleman pada dasarnya telah memiliki Perda Sleman No. 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Pasal 58 ayat (2)-nya mengatur lingkup pengawetan jenis tumbuhan dan satwa. Sedangkan, Pasal 114-nya mengatur larangan menangkap, melukai, membunuh, menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut dan memperniagakan satwa yang dilindungi. Meski demikian, regulasi tersebut belum terimplementasi secara optimal, begitu pula dengan tugas dan fungsi dari Dinas terkait.

Di samping itu, kondisi perburuan satwa liar di Kabupaten Sleman cukup dikeluhkan masyarakat. Pada 2018, pelaku perdagangan satwa liar secara online ditangkap oleh aparat yang berwenang, karena memperjualbelikan tiga buaya muara (*Crocodylus porosus*). Setelah kejadian tersebut, terdapat warga yang menyerahkan lima ekor buaya yang telah lebih dari lima tahun dirawatnya ke Polda DI Yogyakarta, hal ini disebabkan ketidaktahuan warga tersebut bahwa buaya merupakan satwa yang dilindungi.⁴²⁰ Hal demikian tidak menutup kemungkinan terjadi di masa sekarang oleh karena kemajuan teknologi dan kondisi sosial masyarakat yang senantiasa berubah. Terlebih lagi dengan belum adanya aturan yang akomodatif atau efektif melindungi satwa liar di Kabupaten Sleman.

Praktek perburuan terjadi di kawasan Kaliurang Timur, Pakem, khususnya dalam kawasan Balai Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM). Satwa yang banyak diburu yaitu burung preci, burung gereja, dan ikan-ikan sungai. Cara perburuan dilakukan dengan disetrum, racun (putas) di wilayah sungai/kali.⁴²¹ Perburuan tersebut tidak terbatas pada satwa yang dilindungi saja, tetapi dengan

⁴²⁰ Andie Chandra Herwanto, *Seorang Warga Sleman Serahkan 5 Ekor Buaya Muara*, terdapat dalam <http://ksdae.menlhk.go.id/berita/2518/seorang-warga-sleman-serahkan-5-ekor-buaya-muara.html>, diakses tanggal 9 Oktober 2020.

⁴²¹ Penggalan Data dalam Focus Group Discussion, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman, 20 Oktober 2020.

hewan-hewan lain (yang akan berdampak pada keseimbangan alam). Selama ini, sanksi yang diterapkan hanyalah sebatas sanksi sosial.⁴²²

Golongan satwa yang diidentifikasi di Balai Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM) antara lain, mamalia (16 spesies); burung/aves (162 spesies); reptil (24 spesies); amfibi (17 spesies); serangga/arthropoda yaitu kupu-kupu (200 spesies), selain kupu-kupu (40 spesies); siput/gastropoda (1 spesies), serta cacing/clitellata (1 spesies).⁴²³ Jenis dan jumlah satwa yang terdiri dari 329 satwa, 21-nya adalah jenis yang dilindungi dan 1 merupakan satwa insect. Dari jenis yang dilindungi tersebut, burung punggol dan burung elang juga termasuk di dalamnya. Menurut TNGM, hal ini perlu diatur oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. Dari data tersebut, oleh karena perburuan menjadikan spesies di atas berkurang, seperti kondisi ikan sungai yang seharusnya hidup di sungai tetapi hilang akibat ditebarnya benih-benih ikan inflasi.⁴²⁴

Upaya penanggulangan perburuan satwa yang selama ini dilakukan antara lain, pendidikan lingkungan bagi siswa; perlombaan dengan para komunitas untuk mengenalkan jenis-jenis satwa; patroli dan monitoring. Selain itu, desa-desa di kawasan TNGM dan di luar kawasan beberapa telah memiliki/membentuk Peraturan Desa yang terkait. Desa Sandurharjo berencana akan membuat peraturan desa yang akan membentuk polisi sungai, begitu juga dengan Desa Sendangadi Mlati yang akan membentuk peraturan desa polisi sampah. Hal senada dilakukan oleh tokoh-tokoh masyarakat, seperti Prabu Kusumo yang membentuk kelompok binaan, untuk pengawasan dan perlindungan burung. Dengan demikian, masyarakat pada prinsipnya memiliki semangat tinggi dalam rangka melestarikan lingkungan berikut satwanya.⁴²⁵

Untuk menjaga semangat juga untuk memberikan stimulus kepada masyarakat, perlu sebuah kebijakan yang akan memberikan penghargaan bagi

⁴²² Penggalan Data dalam Focus Group Discussion, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman, 20 November 2020

⁴²³ Rekapitulasi data keseluruhan satwa di TNGM pasca erupsi Merapi 2010 hingga tahun 2019, Bidang Konservasi Keanekaragaman Hayati, Taman Nasional Gunung Merapi, 2019.

⁴²⁴ Penggalan Data dalam Focus Group Discussion, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman, 20 Oktober 2020

⁴²⁵ Penggalan Data dalam Focus Group Discussion, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman, 20 Oktober dan 20 November 2020

anggota-anggota dan kelompok, masyarakat mitra yang terlibat aktif dalam upaya pengawasan serta perlindungan tersebut.

Untuk mewujudkan kepastian hukum, maka penetapan jenis satwa di dalam perda yang urgensi untuk dibentuk ini menjadi penting untuk dirumuskan/disebutkan. Terdapat beberapa opsi yang diusulkan oleh OPD, antara lain: pertama; penetapan jenis dengan melihat peraturan pemerintah dan peraturan menteri yang telah mengatur, kemudian diatur di dalam perda dengan tidak menyebutkan ulang. Oleh perda ke depan, dapat pula melihat dan disesuaikan sebagaimana yang menjadi kebutuhan di Kabupaten Sleman. Hal ini juga akan menjadikan perda a quo menjadi aplikatif. Kedua, penetapan jenis satwa akan dilakukan dalam peraturan bupati, oleh karena untuk mengantisipasi jenis-jenis satwa yang dapat berubah dengan cepat (sesuai dengan kondisi masyarakat) untuk diatur.

Berdasarkan uraian di atas, kebutuhan peraturan daerah yang menampung kondisi khusus di Kabupaten Sleman dalam pengendalian perburuan satwa menjadi urgen untuk dibentuk dengan Perda Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2016 tentang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Hidup Lingkungan Hidup dapat dijadikan aturan *lex generalis*-nya.

Penutup

Berdasarkan analisis di atas, kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, pengendalian perburuan satwa merupakan kewenangan pemerintah pusat yang substansi pengaturannya tertuang di berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam konteks kewenangan daerah kabupaten perihal perlindungan/perburuan satwa, pada dasarnya tidak dikemukakan secara langsung dalam Undang-Undang organik maupun sektoral. Akan tetapi, konstitusi menyatakan bahwa pemda berhak menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana bunyi Pasal 28 ayat (6) UUD NRI 1945. Selain itu, dalam Pasal 236 ayat (4) UU Pemda, Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal perlindungan satwa di daerah yang diancam diburu, maka pemerintah daerah perlu mengaturnya ke dalam sebuah regulasi. Hal ini harus

sesuai sebagaimana konsep otonomi daerah. Kewenangan yang diberikan oleh Perda DIY No. 4/2015 dapat dikembangkan oleh Kabupaten Sleman dalam rangka pemenuhan kebutuhan daerah dalam bingkai otonomi.

Kedua, pada dasarnya Kabupaten Sleman telah memiliki Perda Sleman No. 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Meski demikian, regulasi tersebut belum terimplementasi secara optimal, begitu pula dengan tugas dan fungsi dari Dinas terkait. Selain itu, kondisi perburuan satwa liar di Kabupaten Sleman cukup dikeluhkan masyarakat. Sehingga, penelitian ini merekomendasikan perlunya dibentuk instrumen hukum berupa Peraturan Daerah tentang Perburuan Satwa di Kabupaten Sleman. Adapun muatan ruang lingkup dari peraturan daerah tersebut ke depan dapat meliputi perencanaan; pemanfaatan; pengendalian; peran serta masyarakat; penghargaan; dan pemantauan dan evaluasi.

Daftar Pustaka

Buku

- Amoes Neolaka, *Kesadaran Lingkungan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2005.
- Fachruddin M Mangunjaya, et al, *Pelestarian Satwa Langka untuk Keseimbangan Ekosistem: Penuntun Sosialisasi Fatwa MUI No 4, 2014, tentang Fatwa Pelestarian Satwa Langka untuk Menjaga Keseimbangan Eksosistem*, Majelis Ulama Indonesia Pusat, Jakarta, 2017.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Almuni, Bandung, 2004.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Syukuri Hamzah, *Pendidikan Lingkungan: Sekelumit Wawasan Pengantar*, Refika Aditama, Bandung, 2013.

Internet

- “Perburuan Satwa Liar Ancam Ekosistem dan Keanekaragaman Hayati di Indonesia”, <https://gardaanimalia.com/perburuan-satwa-liar-ancam-ekosistem-dan-keanekaragaman-hayati-di-indonesia/>, diakses tanggal 10 Maret 2021.
- “Seorang Warga Sleman Serahkan 5 Ekor Buaya Muara”, <http://ksdae.menlhk.go.id/berita/2518/seorang-warga-sleman-serahkan-5-ekor-buaya-muara.html>, diakses tanggal 9 Oktober 2020.

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Daerah DI Yogyakarta No. 4 Tahun 2015 tentang Pelestarian Habitat Alami

Perda Sleman No. 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Lainnya

Penggalian Data dalam Focus Group Discussion, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman, 20 Oktober 2020.

Rekapitulasi data keseluruhan satwa di TNGM pasca erupsi Merapi 2010 hingga tahun 2019, Bidang Konservasi Keanekaragaman Hayati, Taman Nasional Gunung Merapi, 2019.

Biodata Penulis

Hifdzil Alim, lahir di Banyuwangi, 16 Januari 1984. Menyelesaikan pendidikan S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Saat ini bekerja sebagai Dosen di UIN Sunan Kalijaga, Fisipol Universitas Gadjah Mada, serta merupakan Direktur HICON Law & Policy Strategies. Aktif melakukan riset dan publikasi baik di media cetak maupun online.

Retno Widiastuti, lahir di Gunungkidul, 9 September 1996. Menyelesaikan Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini merupakan mahasiswa Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Aktif sebagai peneliti pada HICON Law Policy Strategies dan PSHK FH UII. Serta aktif melakukan riset dan publikasi baik pada media cetak maupun online.

Problematika Kewenangan Konstitusional Presiden dalam Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) di Indonesia

Dian Kus Pratiwi

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

dian.pratiwi@uii.ac.id

Abstract

Various policies have been issued by the President or the Government in Handling Covid-19. Article 12 and Article 22 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia are the handling points for Covid-19 which meet the dangerous threat requirements as a global pandemic. However, the President did not choose to use the legal instruments of Article 12 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and chose to use Article 22 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia by issuing a Government Regulation in lie of Law and several legal instruments and policies to overcome Covid-19. This study aims to find out the problems with the president's constitutional authority in handling the 2019 Corona Virus Disease (Covid-19) in Indonesia. The research method used is normative juridical with qualitative descriptive analysis. The results showed that the President or Government in overcoming the Covid-19 Pandemic did not use a foundation when experiencing what was called a state emergency in Article 12 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Emergency Constitutional Law is not declared declaratively. This can be seen from the existence of legal irregularities in the Perppu 1 of 2020.

Keywords: *Authority, Constitutional, President*

Abstrak

Sejumlah kebijakan telah dikeluarkan oleh Presiden maupun Pemerintah dalam Penanganan Covid-19. Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945 menjadi titik tolak penanganan Covid-19 yang memenuhi syarat *dangerous threat* sebagai pandemi global. Akan tetapi Presiden tidak memilih menggunakan instrument hukum Pasal 12 UUD NRI 1945 dan memilih menggunakan Pasal 22 UUD NRI 1945 dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan beberapa instrument hukum dan kebijakan penanggulangan Covid-19. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui problematika kewenangan konstitusional presiden dalam penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan secara yuridis normatif dengan analisis secara deskriptif kualitati. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Presiden maupun Pemerintah dalam menanggulangi Pandemi Covid-19 tidak menggunakan landasan ketika negara sedang mengalami yang disebut *state of emergency* sebagaimana dalam Pasal 12

UUD NRI 1945. Dari produk hukum dan kebijakan yang diambil oleh Presiden maupun pemerintah terdapat penyimpangan hukum yang dilakukan oleh negara padahal Hukum Tata Negara Darurat Tidak Dinyatakan Secara Deklaratif. Hal ini dapat di lihat dari adanya penyimpangan hukum dalam Perppu 1 Tahun 2020.

Kata kunci: Kewenangan, Konstitusional, Presiden

Pendahuluan

Corona virus disease-2019 (Covid-19) telah ditetapkan sebagai pandemi global oleh *World Health Organization* (WHO) yang masuk dalam kategori *global health emergency* disebabkan mudahnya penyebaran dan tingginya kasus. Data dari WHO menyebutkan pada, 6 Mei 2020 tidak kurang dari 3,5 juta kasus terjadi, dengan 240 ribu kematian di 214 negara dan akan terus bertambah. WHO mendorong negara-negara untuk menggunakan mekanisme tanggap darurat dalam menghadapi Covid-19 ini.⁴²⁶

Untuk mengatasi covid-19 ini, diperlukan cara-cara yang tidak biasa. Terlebih, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya dalam keadaan normal, namun pada keadaan tertentu juga memungkinkan adanya keadaan lain yang bersiat tidak normal, dimana sistem hukum yang biasa itu tidak dapat diharapkan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum itu sendiri.

Dalam praktik, disamping kondisi negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau normal (*normal condition*), kadang-kadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal itu. dalam keadaan demikian itu, bagaimanapun juga sistem norma hukum yang diperuntukan bagi keadaan yang normal tidak dapat diharapkan

⁴²⁶ “Emergencies Diseases Novel Coronavirus 2019”, terdapat dalam <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> diakses tanggal 4 Mei 2020.

efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan, kepastian, dan kebergunaan.

David Davis yang diuraikan oleh William D Bader mengemukakan, *the government, within the Constitution, has all the powers granted to it, which are necessary to preserve its existence.*⁴²⁷

Pemerintah di Amerika Serikat bahkan didukung oleh lembaga yudisial untuk mengambil tindakan dalam keadaan yang darurat. Phoebe E. Arde-Acquah menyatakan, dalam hal darurat kesehatan, lembaga yudisial melegitimasi langkah-langkah Pemerintah dengan menghukum pelanggar langkah tersebut meskipun hak individu yang dijamin di konstitusi dilanggar dengan dalil *salus populi suprema lex esto* (keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi). Dia menguraikan sebagai berikut.⁴²⁸

The Court upheld the state's authority through its general police powers to broadly regulate in the interest of the public's health, stating that Massachusetts had not overstepped its authority into the sphere of personal liberties protected by the Constitution, including the right to refuse vaccination.

Jhon Farejhon berpendapat bahwa menjadi suatu dilema tersendiri bagi negara, karena sebuah konstitusi dirancang untuk melindungi hak-hak yang terkandung dalam konstitusi agar tidak dilanggar oleh negara, tetapi hal tersebut tidak bekerja pada saat keadaan darurat yang justru instrumen perlindungan tersebut mengancam hak-hak itu sendiri karena perlu langkah cepat dan tegas.⁴²⁹

In so far as modern constitutional governments are limited in this way, they may be somewhat disabled in dealing with emergencies. When the public safety is seriously threatened, there may be a need for quick and decisive action that cannot, perhaps, wait for the deliberate pace of ordinary constitutional rule. This, indeed, is a central dilemma of a liberal constitutional government. The rights and protections it provides and preserves can prevent the government from responding efficiently and

⁴²⁷ William D Bader dan Frank J. Williams, "David Davis: Lawyer, Judge, and Politician in the Age of Lincoln", *Roger Williams University Law Review*, Vol. 14, No. 2, 2009, hlm 200.

⁴²⁸ Phoebe E. Arde-Acquah, "Salus Populi Suprema Lex Esto: Balancing Civil Liberties and Public Health Interventions in Modern Vaccination Policy", *Washington University Journal Review*, Vol. 7, No. 337, 2015, hlm. 338.

⁴²⁹ Jhon Ferejhon dan Pasquale Pasquino, "The law of the exception: A typology of emergency powers", *Oxford University Press and New Yoark Unbiversity of Law, I Con*, Vol. 2. Iss. 2, 2004, hlm. 210.

energetically to enemies that would destroy those rights and, perhaps, even the constitutional order itself.

Evan J. Criddle juga mengatakan bahwa dalam bahasa umum, "keadaan darurat" menunjukkan rezim hukum di mana institusi publik diberi kekuasaan luar biasa untuk mengatasi ancaman eksistensial terhadap ketertiban umum.⁴³⁰

In common parlance, the "state of emergency" denotes a legal regime in which public institutions are vested with extraordinary powers to address existential threats to public order.

Dalam konteks Negara Indonesia, instrumen hukum perihal "keadaan bahaya" dan "hal ihwal kegentingan yang memaksa" dapat ditemukan landasan hukumnya dalam Pasal 12 dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pasal 12 menegaskan bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Sedangkan Pasal 22 menyatakan bahwa "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu)".

Perundang-undangan yang merupakan penjabaran ketentuan Pasal 12 yang masih berlaku sampai sekarang adalah Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Di dalam Perppu tersebut, diatur berbagai hak berkenaan dengan pemberlakuan dan pengakhiran serta tentang syarat-syarat dan akibat hukum pemberlakuan keadaan bahaya. Meskipun secara umum keadaan bahaya dibedakan antara keadaan darurat (*staat van beleg*) dan keadaan perang (*staat van oorlog*), dalam UU yang terakhir ini, keadaan bahaya itu dibedakan menurut tingkatannya antara keadaan darurat perang; keadaan darurat militer; dan keadaan darurat sipil. Perkataan keadaan darurat dianggap identik atau merupakan sinonim dari perkataan keadaan bahaya.⁴³¹ Kondisi darurat sipil, seperti timbulnya ketegangan sosial, bencana alam, atau yang sejenisnya dapat dimasukkan ke dalam kategori "*state of tension*" atau kondisi tegang.⁴³²

Dengan landasan Pasal 22, proses legislasi luar biasa dapat ditempuh oleh Presiden. Ni'matul Huda berpandangan bahwa ketentuan dalam Pasal 22,

⁴³⁰ Evan J. Criddle, *Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law*, Syracuse University & Evan Fox-Decent, McGill University, 2010. Page 3.

⁴³¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Penerbit PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 213.

⁴³² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 84-85.

mengisyaratkan apabila keadaannya lebih genting dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak sempat ditunggu dan ditetapkan dalam suatu undang-undang, Presiden berhak menetapkan Perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya dan darurat.⁴³³ Ni'matul Huda menegaskan bahwa hakikat lahirnya Perppu adalah untukantisipasi keadaan yang “genting dan memaksa”. Sehingga, terdapat unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum yakni melalui Perppu, dan Perppu tersebut harus segera dibahas dipersidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi undang-undang. Jika Perppu tidak disetujui dalam persidangan DPR maka Perppu tersebut harus dicabut.⁴³⁴

Penggunaan kedua pasal tersebut sangat berbeda yakni Pasal 12 lebih berfokus pada kewenangan Presiden selaku kepala negara untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari keadaan bahaya, sedangkan penggunaan Pasal 22 berada pada ranah (domain) pengaturan yaitu berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu. Dengan demikian lebih menekankan dari aspek internal negara berupa kebutuhan hukum yang bersifat mendesak. Itulah sebabnya, apabila dicermati ketentuan UUD NRI 1945 maka terdapat 3 (tiga) unsur penting secara bersama-sama (kumulatif) yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu: pertama, unsur adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); kedua, unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable neccesity*), dan ketiga, unsur adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.⁴³⁵

Secara sosiologis, sesuai deskripsi sebelumnya, syarat ditetapkannya keadaan darurat negara salah satunya disebabkan adanya “unsur ancaman yang membahayakan” (*dangerous threat*). Kategori tersebut secara *de facto* telah terpenuhi apabila melihat penyebaran Covid-19 yang begitu cepat. Indonesia tidak

⁴³³ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 140.

⁴³⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 60.

⁴³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Penerbit PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 207. dalam M Syarif Nuh, *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, *Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 2, April 2011, hlm. 233-234.

luput dari ganasnya virus ini yang meluluhlantakan tatanan kesehatan, ekonomi, sosial, pendidikan dan lain sebagainya. Hal tersebut dapat terlihat dari laporan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pada 3 Mei 2020, yang menyebutkan 11.192 kasus dengan kematian 845 orang yang tersebar di 34 Provinsi, 326 Kabupaten/kota yang juga akan terus bertambah.⁴³⁶ Untuk menanggulangi Covid-19 ini, pada tanggal 31 Maret 2020, Presiden melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 11 Tahun 2020, menetapkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Pada tanggal yang sama, Presiden juga menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Kemudian pada tanggal 13 April 2020 melalui Keppres Nomor 12 Tahun 2020, menetapkan bencana non-alam penyebaran covid-19 sebagai bencana nasional. Selain itu, terdapat beberapa produk hukum lain yang diterbitkan Pemerintah dalam menanggulangi Covid-19 ini. Bahkan sebelumnya, dalam rapat terbatas pada 30 Maret 2020, Presiden mewacanakan penerapan darurat sipil di kemudian hari apabila terjadi hal-hal di luar dugaan.⁴³⁷

Bertolak dari penjelasan tersebut, maka menarik untuk dilakukan analisis normatif terkait Problematika Kewenangan Konstitusional Presiden dalam Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* di Indonesia, dengan mengkaji dari produk hukum yang diterbitkan. Produk hukum tersebut dapat berupa peraturan perundang-undangan hingga kebijakan yang dikeluarkan dalam bentuk keputusan untuk menanggulangi Covid-19 ini.

Rumusan Masalah

Bagaimana problematika kewenangan konstitusional Presiden dalam penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* di Indonesia?

Metode Penelitian

⁴³⁶ <https://covid19.who.int/> diakses pada 6 Mei 2020.

⁴³⁷ Ihsanuddin, "Tiga Dasar Hukum Pembatasan Sosial Skala Besar dan Darurat Sipil Salah Satunya Perppu Era Soekarno", terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/31/05050071/tiga-dasar-hukum-pembatasan-sosial-skala-besar-dan-darurat-sipil-salah>, diakses tanggal 6 Mei 2020.

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Dalam penelitian ini, problematika hukum selain ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang ada, juga ditawarkan dalam penyelesaian hukum dikaji dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan penelusuran kepustakaan berupa buku-buku, putusan pengadilan, jurnal ilmiah, media masa dan internet serta refrensi lain yang mempunyai relevansi guna menjawab rumusan masalah. Dengan menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan, yang kemudian di analisis secara deskriptif-kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pemerintah mengeluarkan berbagai produk hukum sebagai respon terhadap upaya penanggulangan wabah *Corona Virus Disease* 2019 (Covid). Antara lain, 1) Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Darurat Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (Keppres No. 11/2020); 2) Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 Sebagai Bencana Nasional (Keppres No. 12/2020); 3) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (PP No. 21/2020); dan 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu No. 1/2020) yang telah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 1/2020.

Masih terdapat beberapa produk hukum lainnya sebagai aturan tindak lanjut atau yang mengatur mengenai hal spesifik lain yang berkaitan dengan Covid-19. Peraturan pelaksana yang dibuat pemerintah diantaranya yaitu, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala

Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 (Permenkes 9/2020) dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19 (Permenhub 18/2020).

Keppres No. 11/2020 menetapkan Covid-19 sebagai jenis penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat yang wajib dilakukan upaya penanggulangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴³⁸ Dikeluarkannya Keppres ini dengan pertimbangan bahwa penyebaran Covid-19 yang bersifat luar biasa dengan ditandai kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia.⁴³⁹ Keppres ini mengacu pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (UU No. 6 Tahun 2018).

Kemudian, Keppres No. 12/2020 menetapkan bencana non alam Covid-19 sebagai bencana nasional yang didasarkan pada pertimbangan bahwa World Health Organization (WHO) telah menyatakan Covid-19 sebagai *global pandemic* pada 11 Maret 2020 lalu. Dalam Keppres ini juga menyatakan mengenai penanggulangan Covid-19 yang dilaksanakan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 melalui sinergi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Gubernur, bupati, dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat. Keppres ini juga mengacu pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945.

Selanjutnya, PP No. 21/2020 yang mengatur pembatasan sosial berskala besar (PSBB) dalam rangka percepatan penanganan Covid-19 menyatakan bahwa PSBB dapat dilakukan dengan persetujuan menteri (cq Menteri Kesehatan) melalui

⁴³⁸ Ketetapan kesatu dan kedua Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Darurat Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019.

⁴³⁹ Konsiderans menimbang Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Darurat Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019.

mekanisme usulan kepala daerah, yaitu gubernur/bupati/walikota, (bottom-up).⁴⁴⁰ PSBB harus memenuhi kriteria, a) jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah; dan b) terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain.⁴⁴¹

PSBB yang dimaksudkan PP No. 21/2020 paling sedikit meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat kerja atau fasilitas umum. Pembatasan tersebut dengan mempertimbangkan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk, serta pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.⁴⁴² Dasar hukum yang digunakan PP ini yaitu mengacu pada Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dan UU No. 6 Tahun 2008.

Selanjutnya, Perppu No. 1/2020. Secara garis besar, materi pokok Perppu ini memiliki 2 (dua) kebijakan, yaitu Kebijakan Keuangan Negara termasuk bidang perpajakan dan Kebijakan Sektor Keuangan. Kebijakan Keuangan Negara pada intinya terdiri dari penyesuaian batasan defisit APBN; penggunaan sumber pendanaan alternatif anggaran; pergeseran dan *refocusing* anggaran pusat dan daerah; serta pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional untuk kesinambungan sektor riil dan sektor keuangan. Adapun pokok materi Kebijakan Sektor Keuangan meliputi: perluasan kewenangan Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK) dan ruang lingkup rapat KSSK; penguatan kewenangan Bank Indonesia, penguatan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dan Lembaga Penjamin Simpanan untuk mencegah risiko yang membahayakan stabilitas sistem

⁴⁴⁰ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019.

⁴⁴¹ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019.

⁴⁴² Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019.

keuangan.⁴⁴³ Dasar hukum ditetapkannya Perppu No. 1/2020 yaitu Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.

Sedangkan peraturan pelaksana yakni Permenkes 9/2020 dan Permenhub 18/2020 yang kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* (*Covid-19*), selanjutnya disebut Permenhub 25/2020 menggunakan Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusionalnya.

Dasar konstitusional yang digunakan produk-produk hukum di atas menjadi menarik untuk diteliti implementasinya, mengingat ketiganya merupakan produk hukum yang dikeluarkan Presiden ketika keadaan negara sedang tidak biasa/normal. Keppres No. 11/2020 dan Keppres No. 12/2020 menggunakan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan inilah yang Presiden berwenang mengeluarkan Keppres.

Lalu, PP No. 21/2020 mengacu Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Dalam menetapkan Peraturan Pemerintah (PP), PP harus didasarkan pada undang-undang tertentu. PP ditetapkan berdasarkan perintah tegas undang-undang, dalam hal sebaliknya (tidak diperintahkan undang-undang), Presiden bebas memilih bentuk peraturan lain seperti Peraturan Presiden, kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik.⁴⁴⁴ PP ini merupakan peraturan rujukan dari UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.

Kemudian, landasan Perppu No. 1/2020 adalah Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, yang berbunyi “Dalam hal ikhwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Hal ikhwal

⁴⁴³ “Perppu No 1/2020 Disahkan Jadi Undang-Undang”, terdapat dalam <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/perppu-no12020-disahkan-jadi-undang-undang/> diakses tanggal 13 Agustus 2020 pukul 18.07.

⁴⁴⁴ Ibid, hlm. 147.

kegentingan memaksa mempunyai makna yaitu keadaan darurat negara (*state of emergency*). Penggunaan Pasal 22 Konstitusi berada pada ranah (domain) pengaturan yaitu berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu. Dengan demikian, Perppu lebih menekankan dari aspek internal negara berupa kebutuhan hukum yang bersifat mendesak (adanya kekosongan hukum).⁴⁴⁵

Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945 yang dijadikan dasar konstitusional Permenkes 9/2020 dan Permenhub 25/2020 menyatakan “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”. Hal ini berarti, 2 (dua) Peraturan Menteri tersebut hanya menjalankan urusan pemerintahan yang dijalankan oleh kementerian terkait semata.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, produk-produk hukum tersebut di atas muncul sebagai respon dalam rangka penanggulangan bencana non alam yaitu pandemi Covid-19. Di samping itu, landasan konstitusional yang digunakan Presiden/Pemerintah menanggulangi kondisi tidak normal tersebut, justru tidak menggunakan landasan ketika negara sedang mengalami yang disebut *state of emergency* (Pasal 12 UUD NRI 1945). Penulis menilai akibat yang ditimbulkan dari landasan hukum “tanggung” tersebut dirasa merugikan masyarakat, oleh karena tidak berlandaskan kegentingan/keadaan darurat, maka efek normanya pun juga tidak optimal. Bahkan berpotensi melanggar hukum dan hak asasi manusia warga negara.

Meskipun produk hukum dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah telah mengacu pada aturan dalam UUD NRI 1945, namun masih terdapat penyimpangan hukum yang dilakukan oleh negara padahal Hukum Tata Negara Darurat tidak dinyatakan secara deklaratif sesuai Pasal 12 UUD NRI 1945. Hal ini dapat dilihat dari adanya penyimpangan hukum dalam Perppu 1 Tahun 2020. Inkonstitusionalitas Perppu 1/2020 yang mengatur tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi COVID-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian

⁴⁴⁵ Imran Juhaefah dalam Muhammad Syarif Nuh, *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Vol 18 April 2011, hlm. 234.

nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan disinyalir nyata adanya. Perppu ini dikeluarkan bersama dengan PP No. 21/2020 dan Keppres No. 11/2020. Pasca itu, Presiden menerbitkan lagi Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020 (Perpres No. 54/2020), yang merupakan aturan turunan dari Perppu No. 1/2020.

Perppu ini berpotensi melanggar dan/atau mengganggu praktik ketatanegaraan di Indonesia. Muatan yang dianggap berpotensi melanggar konstitusi RI ini terdapat pada Pasal 12, 27, dan 28. Pertama, Perppu ini berpotensi mengembalikan *absolute power* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Presiden. Pasal 12 Perppu No. 1/2020 telah memberikan ruang kepada Presiden untuk dapat mengeluarkan APBN hanya berdasar Perpres, padahal seharusnya hal-hal yang berkaitan dengan APBN haruslah diatur melalui Undang-Undang dan harus mendapat persetujuan DPR jika terjadi perubahan terhadapnya. Hal ini sama saja dengan menghilangkan *checks and balances*, pemerintah dapat dikatakan melampaui kewenangannya.

Kedua, substansi dari Pasal 27 Perppu No. 1/2020 yang menjadikan sejumlah pengawasan konstitusional yang dilakukan DPR maupun kewenangan lembaga yudisial dalam menyingkahkan perkara terkait penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh pejabat publik dalam penanggulangan Covid-19 menjadi hilang. Pasal 27 dinilai memberikan imunitas atau kekebalan hukum kepada semua pihak yang disebutkan dalam Perppu No. 1/2020, termasuk juga pengguna anggaran. Bahkan, segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Perppu No. 1/2020 bukanlah merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada PTUN. Hal ini tentu saja melanggar Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, serta pelanggaran terhadap *prinsip rule of law*, di mana *equality before the law* menjadi salah satu elemen penting di dalamnya.

Ketiga, Perppu No. 1/2020 ini juga memiliki pendekatan yang tidak mencirikan kebutuhan spesifik terkait dengan penanganan Covid-19 di Indonesia. Dalam Perppu ini, tidak tergambar secara jelas bagaimana *public health policy* yang

diharapkan masyarakat dalam menanggulangi pandemi ini. Padahal, masalah yang dihadapi jelas-jelas permasalahan darurat kesehatan.

Keempat, tidak ada definisi yang jelas mengenai apa yang disebut dengan “Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)” atau pun “Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan”. Tidak ditemukan kriteria yang menentukan dua kondisi di atas dalam pasal-pasal Perppu No. 1/2020 tersebut. Ketiadaan pengertian tersebut akan berdampak pada kelonggaran para pelaksana kebijakan untuk menyatakan dalil instabilitas keuangan tanpa adanya tolak ukur. Dalam kondisi demikian maka pelaksanaan Perppu tersebut berpotensi besar untuk disalahgunakan.⁴⁴⁶

Kelima, Pasal 28 berpotensi mereduksi peraturan perundang-undangan terkait, dan dapat menimbulkan otoritarisme. Di dalam pasal itu dinyatakan beberapa ketentuan yang diatur di sejumlah undang-undang menjadi tidak berlaku. Undang-undang yang dimaksud, yakni UU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, UU Bank Indonesia, UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU Lembaga Penjamin Simpanan, UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UU Kesehatan, UU Desa, UU Pemerintah Daerah, UU MD3, UU Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, dan UU APBN 2020. Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur pembagian kekuasaan di dalam sistem tata negara Indonesia berdasarkan cabang-cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, yudikatif dan pemeriksa keuangan. Maka dapat mencabut kekuasaan lembaga negara tersebut yang diatur di dalam konstitusi. Bayangkan, Perppu bisa mencabut atau membatalkan lembaga negara yang saya sebutkan tadi yang diatur di dalam konstitusi.

Penutup

Presiden maupun Pemerintah dalam menanggulangi Pandemi Covid-19 tidak menggunakan landasan ketika negara sedang mengalami yang disebut *state of*

⁴⁴⁶ Humas FHUI Kritis PSHTN FHUI tentang Perppu 1/2020”, terdapat dalam <https://law.ui.ac.id/v3/kritis-pshtn-fhui-tentang-perppu-1-2020/> diakses tanggal 27 Agustus 2020 pukul 01.33

emergency sebagaimana dalam Pasal 12 UUD NRI 1945. Dari produk hukum dan kebijakan yang diambil oleh Presiden maupun pemerintah terdapat penyimpangan hukum yang dilakukan oleh negara padahal Hukum Tata Negara Darurat Tidak Dinyatakan Secara Deklaratif. Hal ini dapat di lihat dari adanya penyimpangan hukum dalam Perppu 1 Tahun 2020. Perppu ini berpotensi melanggar dan/atau mengganggu praktik ketatanegaraan di Indonesia. Muatan yang dianggap berpotensi melanggar konstitusi RI ini terdapat pada Pasal 12, 27, dan 28. Pertama, Perppu ini berpotensi mengembalikan *absolute power* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Presiden. Pasal 12 Perppu No. 1/2020 telah memberikan ruang kepada Presiden untuk dapat mengeluarkan APBN hanya berdasar Perpres, padahal seharusnya hal-hal yang berkaitan dengan APBN haruslah diatur melalui Undang-Undang dan harus mendapat persetujuan DPR. Kedua, substansi dari Pasal 27 Perppu No. 1/2020 yang menjadikan sejumlah pengawasan konstitusional yang dilakukan DPR maupun kewenangan lembaga yudisial dalam menyidangkan perkara terkait penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh pejabat publik dalam penanganan Covid-19 menjadi hilang. Ketiga, Perppu No. 1/2020 ini juga memiliki pendekatan yang tidak mencirikan kebutuhan spesifik terkait dengan penanganan Covid-19 di Indonesia. Keempat, tidak ada definisi yang jelas mengenai apa yang disebut dengan “Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)” atau pun “Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan”. Tidak ditemukan kriteria yang menentukan dua kondisi di atas dalam pasal-pasal Perppu No. 1/2020 tersebut. Kelima, Pasal 28 dapat mereduksi peraturan perundang-undangan terkait mana kala Perppu ini mulai berlaku, dan dapat menimbulkan otoriterisme.

Daftar Pustaka

- Evan J. Criddle, *Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law*, Syracuse University & Evan Fox-Decent, McGill University, 2010.
- Imran Juhaefah dalam Muhammad Syarif Nuh, *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Vol 18 April 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- _____ *Perihal Undang-Undang*, Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- John Ferejhon dan Pasquale Pasquino, "The law of the exception: A typology of emergency powers", *Oxford University Press and New Yoark Unbiversity of Law, I Con*, Vol. 2. Iss. 2, 2004.
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____ *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- M Syarif Nuh, Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 2, April 2011.
- Osgar S. Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia dalam Prespektif Keadaan Darurat", *Jurnal Media Hukum*, hlm. 59
- Phoebe E. Arde-Acquah, "Salus Populi Suprema Lex Esto: Balancing Civil Liberties and Public Health Interventions in Modern Vaccination Policy", *Washington University Journal Review*, Vol. 7, No. 337, 2015.
- William D Bader dan Frank J. Williams, "David Davis: Lawyer, Judge, and Politician in the Age of Lincoln", *Roger Williams University Law Review*, Vol. 14, No. 2, 2009.

“Emergencies Diseases Novel Coronavirus 2019,
<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>,
diakses tanggal 4 Mei 2020.

<https://covid19.who.int/> diakses pada 6 Mei 2020.

“Kritis PSHTN FHUI tentang Perppu 1/2020” <https://law.ui.ac.id/v3/kritis-pshtn-fhui-tentang-perppu-1-2020/> diakses pada 27 Agustus 2020.

“Tiga Dasar Hukum Pembatasan Sosial Skala Besar dan Darurat Sipil Salah
Satunya Perppu Era Soekarno”,
<https://nasional.kompas.com/read/2020/03/31/05050071/tiga-dasar-hukum-pembatasan-sosial-skala-besar-dan-darurat-sipil-salah>, diakses
tanggal 6 Mei 2020.

Biodata Penulis

Dian Kus Pratiwi, saat ini bekerja sebagai Dosen Hukum Tata Negara, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan sebagai peneliti di Pusat Studi Hukum dan Konstitusi Universitas Islam Indonesia. Aktif melakukan penelitian dan publikasi pada berbagai jurnal nasional. Serta memiliki berbagai pengalaman sebagai tenaga ahli evaluasi dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Problematic Penjabat dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah

M Addi Fauzani dan Aprillia Wahyuningsih

Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

addifauz@gmail.com dan aprilliawahyuningsih@gmail.com

Abstract

The purpose of this research is to look first at the problems of the officials in filling the vacancies for regional heads of regional simultaneous national elections (simultaneous national elections). Second, the policy on filling regional head vacancies due to simultaneous national elections. The research method is normative juridical research with statutory and conceptual approaches. The results showed that, first, the problem of filling regional head vacancies due to simultaneous national elections is, namely, the unsynchronized rules for filling vacant positions for regional heads; b) the problem of legitimacy of the official and filling in vacancies for too long regional heads; c) the potential for distortion of regional autonomy with the centralization of power under the Ministry of Home Affairs; d) there are limitations on the authority of the officials in the regulations which are not as broad as the definitive regional head. Second, the legal policy that can be given is for regional heads whose term of office expires in 2023 so that they can be filled with an official and for regional heads that expire in 2022, the regional head will be elected through DPRD.

Keywords: *Acting, regional head, national simultaneous regional elections.*

Abstrak

Tujuan penelitian ini yakni untuk mengetahui *pertama*, problematik Penjabat dalam mengisi kekosongan kepala daerah akibat pemilihan kepala daerah serentak nasional (Pilkada serentak nasional). *Kedua*, untuk mengetahui solusi hukum atas pengisian kekosongan Kepala Daerah akibat Pilkada serentak nasional. Metode penelitian ini yaitu penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, *pertama*, problematik pengisian kekosongan kepala daerah akibat Pilkada serentak nasional yakni, yaitu, a) ketidaksinkronan aturan mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah; b) masalah legitimasi penjabat dan pengisian kekosongan kepala daerah yang terlampau lama; c) potensi disimpanginya otonomi daerah dengan sentralisasi kekuasaan di bawah kementerian dalam negeri; d) terdapat limitasi kewenangan penjabat dalam peraturan perundang-undangan tidak seluas kepala daerah definitif. *Kedua*, solusi hukum yang dapat diberikan adalah untuk kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2023 maka

dapat diisi dengan penjabat dan bagi jabatan kepala daerah yang habis pada tahun 2022 maka kepala daerah akan dipilih lewat DPRD.

Kata kunci: Penjabat, kepala daerah, pilkada serentak nasional.

Pendahuluan

Sebanyak 271 daerah akan dipimpin oleh Penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah. Hal demikian terjadi disebabkan adanya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang akan digelar secara serentak nasional pada November tahun 2024. 217 daerah tersebut terdiri dari 101 daerah hasil Pilkada tahun 2017 yang masa jabatannya akan habis pada tahun 2022 dan 171 daerah hasil Pilada 2018 yang masa jabatannya akan habis pada tahun 2023.⁴⁴⁷ Mekanisme pengisian kekosongan Kepala Daerah akibat Pilkada serentak tersebut, merujuk pada Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada) yang berbunyi sebagai berikut.

Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Wali kota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Wali kota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Wali kota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

⁴⁴⁷ Kumparan, *Kewenangan Pj di 2022-2023 Terbatas: Dilarang Terbitkan Izin dan Kebijakan Baru*, <https://kumparan.com/kumparannews/kewenangan-pj-di-2022-2023-terbatas-dilarang-terbitkan-izin-dan-kebijakan-baru-1v8qiGGLVFI/full> contoh Kepala Daerah yang masa jabatannya akan habis pada tahun 2022 yaitu: Aceh, Kepulauan Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, Papua Barat dll. Lihat <https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil>, Sedangkan Kepala Daerah yang masa jabatannya akan habis pada tahun 2023 yaitu: Bali, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Lampung, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Papua, Riau, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sumatera Selatan, Sumatera Utara dll. Lihat <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/hasil2/penetapan/list/nasional>

Pengisian Kepala Daerah yang kosong oleh Penjabat dari sisi administrasi negara, tidak bisa dilepaskan dari dalil bahwa Indonesia sebagai sebuah negara yang merupakan kesatuan organisasi jabatan-jabatan (*ambtenorganisatie*)⁴⁴⁸ yang menjalankan fungsinya berdasarkan tataran organ yang disusun sedemikian sistematisnya agar mampu mencapai tujuan negara secara kolektif dan berkesinambungan. Pencapaian tujuan tersebut diwujudkan melalui tindakan pemerintah yang merupakan penggerak nyata dari negara dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakatnya.⁴⁴⁹ Artinya, dalam rangka mencapai tujuan negara dalam hal ini adalah pembangunan daerah, maka jabatan kepala daerah yang memiliki tugas dan tanggung jawab serta wewenang tertentu yang mendukung pembangunan di daerah tidak boleh kosong.

Konstitusi tidak mengatur mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah apabila terjadi kekosongan. Bahkan masa jabatan kepala daerah pun juga tidak diatur.⁴⁵⁰ Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 hanya mengamanahkan bahwa, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Sehingga, pengaturan terkait pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi rezim *Open Legal Policy*.⁴⁵¹ Meskipun demikian, sejatinya banyak polemik bermunculan yang mempertanyakan legalitas kedudukan dan kewenangan Penjabat dalam mengisi jabatan Kepala Daerah secara administrasi dan tata negara karena ada irisan. Apalagi, Penjabat akan mengisi jabatan Kepala Daerah dalam waktu yang terbilang cukup lama.⁴⁵² Terlebih

⁴⁴⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 70-71.

⁴⁴⁹ Yusdar dan Irwansyah, Rekonstruksi Hukum Lelang Kabatan Struktural dalam Rangka Reformasi Birokrasi, *Papua Law Journal*, Vol. 1 Issue 1, November 2016, hlm. 102.

⁴⁵⁰ Berbeda dengan Pengisian Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur secara lengkap dalam Pasal 8 meskipun juga terdapat kelemahan. Lihat. M Addi Fauzani dkk, Desain Pengaturan Pengisian Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden: Refleksi Menghadapi Covid-19 Prespektif Pancasila dan Konstitusi, Prosiding Webinar Pancasila dan Konstitusi dalam Rangka Kebangkitan Nasional untuk Menghadapi Covid-19, Bagian HTN dan Puskapsi FH UNEJ, 2020.

⁴⁵¹ Pudjo Rahayu Risan, “Rata-rata masa jabatan penjabat yang akan mengisi kekosongan akibat Pilkada Serentak adalah 20 bulan”, terdapat dalam <https://www.antaranews.com/berita/2011632/keuntungan-daerah-dipimpin-penjabat-kepala-daerah-pada-pilkada-2024>

⁴⁵² Saddam Bancin, Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia menurut Asas Otonomi Daerah, *USU Law Journal*, Vol. 5 No. 2 April 2017, hlm. 121. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Lihat juga M Addi Fauzani, Urgensi Rekonstruksi Mahkamah

penelitian yang membahas terkait problematik penjabat dalam mengisi kekosongan Kepala Daerah akibat Pilkada Serentak masih jarang ditemukan. Oleh karena itu, penelitian ini sangat menarik untuk dikaji dan dibahas lebih lanjut.

Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana problematik Penjabat dalam mengisi kekosongan Kepala Daerah akibat Pilkada serentak? *Kedua*, apa solusi hukum atas pengisian kekosongan Kepala Daerah akibat Pilkada serentak?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni jenis penelitian normatif.⁴⁵³ Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber Data dan Jenis Bahan Hukum yakni Bahan Hukum Primer⁴⁵⁴ : peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder: pendapat hukum para ahli, karya ilmiah dari kalangan hukum, jurnal yang relevan dengan permasalahan yang diangkat.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Problematik Penjabat dalam Mengisi Kekosongan Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak

Jabatan pemerintahan kemasyarakatan yang beragam dan terus berkembang hingga seiring sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat yang menuntun pengaturan yang sesuai. Hal tersebut tanpa terkecuali dengan pemegang jabatan atau pejabat. Indroharto menegaskan bahwa Pejabat adalah fungsi yang dilaksanakan, bukan nama sehari-hari dan bukan kedudukan struktural dalam salah satu lingkungan kekuasaan dalam negara. Jabatan pemerintahan memperoleh tugas dan wewenangnya berdasarkan hukum publik, sehingga dalam menjalankan tugas

Konstitusi dalam Memberikan Pertimbangan Kebijakan Hukum, *Jurnal Justitia Et Pax*, Vol 35, No. 2, 2019.

⁴⁵³ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 43.

⁴⁵⁴ Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, AlfaBeta, Bandung, 2015, hlm. 67.

dan wewenangnya tersebut harus tunduk pada ketentuan hukum publik dan apabila terjadi persoalan hukum, maka dalam penyelesaiannya pun juga harus dengan hukum publik.⁴⁵⁵ Hal tersebut berlaku untuk semua pemegang jabatan hingga pejabat, termasuk juga pemegang jabatan atau pejabat sebagai Kepala Daerah.

Penjabat Kepala Daerah yang dalam hal ini adalah penjabat Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota. Penjabat merupakan pihak yang diberikan tugas oleh Pemerintah ketika belum ada pasangan calon terpilih terhadap Pemilihan.⁴⁵⁶ Peraturan tentang penjabat kepala daerah ini telah ditegaskan pada Pasal 201 ayat (10) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menyatakan bahwa “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Penetapan mengenai penjabat ini ditetapkan oleh Presiden untuk penjabat Gubernur dan penjabat Bupati/Walikota ditetapkan oleh Menteri.⁴⁵⁷

Pilar utama negara hukum yakni asas legalitas juga berlaku dalam pengaturan cara memperoleh kewenangan. Kewenangan yang dipegang oleh pemerintahan merupakan hal yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut secara teoritik dapat diperoleh melalui tiga cara yaitu pertama, atribusi, yakni pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Kedua, delegasi yakni pelimpangan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Sehingga, delegasi selalu didahului dengan atribusi wewenang. Ketiga, mandat yakni ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... Op. Cit.* hlm. 101.

⁴⁵⁶ Lihat Pasal 54D ayat (4) UU Pemerintah Daerah

⁴⁵⁷ Lihat Pasal 173 ayat (7) UU Pemerintah Daerah

⁴⁵⁸ *Op. Cit.*, Ridwan HR, *Hukum Administrasi... Op. Cit.*, hlm. 102.

Sumber memperoleh wewenang pada organ pemerintahan dianggap sebagai hal yang vital karena akan berkenaan secara langsung pada pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip negara hukum “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.”⁴⁵⁹ Selain itu, menurut Philipus M. Hadjon ruang lingkup keabsahan tindakan Pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara meliputi: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal.⁴⁶⁰

Adapun kewenangan pejabat kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan. Hal tersebut tentu berdasarkan surat keputusan menteri dalam negeri untuk bukan hanya sekedar melaksanakan tugas namun juga memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan pejabat daerah tentu tidak sepenuh apa yang telah menjadi kewenangan pejabat kepala daerah. Sehingga pejabat kepala daerah merupakan kewenangan yang bersifat atributif. Hal ini dibuktikan dengan beberapa peraturan yang mengatur mengenai beberapa hal yang tidak termasuk kewenangan pejabat kepala daerah. Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-304/10 juga telah memaparkan beberapa hal yang tidak dapat dilakukan oleh pejabat kepala daerah.

Setidaknya terdapat 3 (tiga) problematik pejabat dalam mengisi kekosongan kepala daerah akibat pilkada serentak. *Pertama*, ketidaksinkronan aturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Pasal 201 ayat 9 UU Pilkada menyebutkan bahwa Pejabat akan mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Lama masa jabatan kepala daerah yang kosong akibat akan diselenggarakan Pilkada Serentak Nasional tahun 2024 yaitu rata-rata 20 bulan, Pengisian yang hanya menyebutkan secara definitif bahwa yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah akibat ditunda hingga adanya Pilkada Serentak Nasional 2024 adalah pejabat sangat berbeda dengan sistem pengisian kekosongan jabatan kepala daerah

⁴⁵⁹ *Ibid.* hlm. 105.

⁴⁶⁰ Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm.1

dalam UU Pilkada yang diakibatkan masih memiliki sisa masa jabatan diatur secara ketat. Pasal 176 UU Pilkada mengatur sebagai berikut.

Pasal 176

- (1) Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung.
- (2) Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Gubernur, Bupati, atau Walikota, untuk dipilih dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berasal dari calon perseorangan berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (4) Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan dihitung sejak kosongnya jabatan tersebut.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Ketentuan di atas mengatur bahwa untuk menggantikan Kepala Daerah yang berhenti dengan sisa jabatan lebih dari 18 bulan dihitung sejak kosongnya jabatan tersebut, maka mekanisme pemilihan dilakukan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung.

Meskipun dua ketentuan di atas yakni mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang ditunda hingga tahun 2024 padahal telah ada yang habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023 berbeda dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang kosong karena kepala daerah yang bersangkutan berhalangan sehingga masih memiliki sisa masa jabatan. Tetapi dua ketentuan di atas adalah sama-sama dalam rangka mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dengan masa jabatan yang lama yakni lebih dari 18 bulan. Pertanyaan yang mendasar adalah

mengapa justru dalam rangka Pilkada Serentak Nasional yang masa jabatan Kepala Daerah lebih dari 18 bulan justru diisi oleh Penjabat. Padahal menurut mekanisme dalam Pasal 176 tersebut harus dipilih oleh DPRD. Penulis tidak menemukan alasan hukum yang jelas mengapa ditunjuk penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah akibat Pilkada Serentak Nasional. Hanya saja, ditemukan pertimbangan hukum bahwa memang seharusnya masa jabatan penjabat tidak boleh terlalu lama. Hal ini dapat diuraikan sebagai berikut.⁴⁶¹

.... Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memformulasikan ulang tahapan menuju Pilkada serentak nasional tersebut dengan mempertimbangkan pemotongan periode masa jabatan yang tidak terlalu lama dan masa jabatan penjabat yang tidak terlalu lama; Penyelenggaraan pilkada serentak diterapkan karena dipandang lebih efisien dari sisi anggaran penyelenggaraan serta dimaksudkan agar stabilitas sosial, politik, dan penyelenggaraan pemerintahan tidak terlalu sering terganggu oleh eskalasi politik dari pelaksanaan pilkada yang terus menerus...

Ketidakjelasan alasan mekanisme pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat akibat pilkada serentak nasional secara tidak langsung tidak sinkron dengan Pasal 176 yang seharusnya jabatan kepala daerah apabila masih memiliki masa waktu yang lama maka harus dipilih DPRD, sejatinya juga berpotensi membuat Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan melanggar salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) yaitu asas kepastian hukum. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengatur bahwa Pejabat Pemerintahan dalam hal ini adalah Pejabat yang akan mengangkat Penjabat untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah haruslah melandaskan kepada asas kepastian hukum. Asas ini salah satunya mengutamakan keajegan. Artinya dalam hal pengaturan pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah pun seyogyanya haruslah ajeg tidak saling bertentangan atau tidak sinkron.⁴⁶²

Problem yang *Kedua*, yaitu masalah legitimisasi penjabat dan pengisian kekosongan kepala daerah terlampaui lama. Kebijakan adanya pemilihan kepala

⁴⁶¹ Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Pilkada, 2016, hlm. 13.

⁴⁶² Dalam teori dikenal prinsip larangan *the lack or rules or law, which leads to ad hoc, and inconsistent adjudication and contradiction in the law*, yaitu inkonsisten dan saling berkontradiksi. Lon Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, 1969, hlm. 33-38.

daerah (pilkada) serentak pada tahun 2024 nanti mengakibatkan adanya penjabat yang mengisi jabatan Gubernur dan Bupati atau Walikota. Hak tersebut karena Pilkada 2022 yang seharusnya diikuti oleh 101 daerah yakni: 7 provinsi yakni Gubernur Aceh, Gubernur Kepulauan Bangka Belitung, Gubernur Daerah Khusus Ibukota, Gubernur Banten, Gubernur Gorontalo, Gubernur Sulawesi Barat, Gubernur Papua Barat dan diikuti dengan 18 kota, 76 kabupaten. Sehingga, penjabat kepala daerah yang nanti akan mengisi kekosongan ini akan menjabat atau menduduki setidaknya 20 bulan sebagaimana diuraikan di atas.

Sementara pada tahun 2023 ada 171 daerah yang terdiri dari: 17 provinsi, Gubernur Bali, Gubernur Jawa Barat, Gubernur Jawa Tengah, Gubernur Jawa Timur, Gubernur, Provinsi Kalimantan Barat, Gubernur Kalimantan Timur, Gubernur Lampung, Gubernur Maluku, Gubernur Maluku Utara, Gubernur Nusa Tenggara Barat, Gubernur Nusa Tenggara Timur, Gubernur Papua, Gubernur Riau, Gubernur Sulawesi Selatan, Gubernur Sulawesi Tenggara, Gubernur Sumatera Selatan, Gubernur Sumatera Utara dan diikuti dengan 39 kota, dan 115 kabupaten. Sehingga, kekosongan jabatan gubernur yang berakhir pada tahun 2023 ini akan diisi oleh penjabat selama 12 Bulan.

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa penjabat yang akan mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut akan dipilih oleh Presiden dan Menteri. Djohermansyah mengatakan bahwa legitimasi penjabat yang akan diangkat sebagai kepala daerah untuk mengisi kekosongan kepemimpinan pada rentang 2022 hingga 2024 ini sangat kurang. Selain itu, terdapat ada kecurigaan ke pemerintah yang kemungkinan ditaruh pihak-pihak yang pro akan kepentingan politik praktis dari penguasa.⁴⁶³

Kebijakan pengangkatan oleh Presiden dan Menteri kepada penjabat kepala daerah merupakan suatu hal yang baru. Peraturan mengenai pemilihan kepala daerah telah ditegaskan dalam UUD NRI 1945 pada Pasal 18 ayat (4) yang mana menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai

⁴⁶³Mimi Kartika, *Jabatan 101 Kepala Daerah Berakhir 2022, Termasuk Anies*, terdapat dalam <https://www.republika.co.id/berita/qo1atc396/jabatan-101-kepala-daerah-berakhir-2022-termasuk-anies> diakses tanggal 24 Maret 2020.

kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Frasa “dipilih secara demokratis” tidak hanya memiliki tafsir tunggal. Frasa tersebut tidak harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, akan tetapi bisa juga diartikan dipilih secara tidak langsung, sepanjang prosesnya demokratis. Kebijakan untuk menentukan cara memilih kepala daerah diserahkan kepada pembuat undang-undang untuk menentukannya, sehingga sering disebut sebagai *opened legal policy*.⁴⁶⁴

Demokratis merupakan kata sifat dari demokrasi. Demokrasi secara teori berarti suatu kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warga rakyat terlibat dalam urusan pemerintahan) atau suatu keadaan dimana rakyat dapat mewakili dirinya kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Perkembangan mengenai pemaknaan model demokrasi hingga kini terbagi atas tiga model. *Pertama*, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung (rakyat terlibat secara langsung). *Kedua*, demokrasi liberal yakni suatu demokrasi yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan rakyat. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai.⁴⁶⁵

Pemilihan penjabat kepala daerah oleh presiden dan menteri memberikan arti bawasannya hal ini menjadi salah satu urusan pemerintah pusat. Padahal, Bagir Manan menegaskan bawah gagasan otonomi daerah salah satunya membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintah mandiri di daerah yang demokratis.⁴⁶⁶ Demokratis dituntut untuk menciptakan pemerintahan daerah yang memperoleh hak otonomi. Sehingga lembaga yang memiliki kewenangan melakukan rekrutmen calon kepala daerah adalah lembaga yang juga menjadi penganggung jawab pelaksana pemilu. Khoirunnisa Nur Agustyati⁴⁶⁷ menilai

⁴⁶⁴ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penetaan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 226.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 14.

⁴⁶⁶ Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Rajawali Pres, Jakarta, 2011, hlm. 25.

⁴⁶⁷ Direktur Eksekutif Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (Perludem)

bawasannya penunjukan pejabat oleh presiden atau menteri tak sejalan dengan semangat otonomi daerah.⁴⁶⁸

Oleh karena itu, apabila berangkat dari teori demokratis dan semangat otonomi daerah. Pengangkatan secara langsung pejabat kepala daerah oleh presiden dan menteri dinilai tidak sesuai. Hal tersebut dikarenakan *pertama*, sebagai negara demokrasi Indonesia telah memiliki lembaga tersendiri untuk mewakili suara rakyat di tingkat provinsi maupun daerah yakni lembaga negara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik di tingkat provinsi atau tingkat daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Sehingga, lembaga tersebut dianggap menjadi lembaga yang lebih berwenang dan penunjukan pejabat kepala daerah oleh presiden dan Menteri dianggap tidak tepat. *Kedua*, berprinsip dengan semangat otonomi daerah bawasannya daerah sudah seharusnya menerima hak otonomnya.

Problem yang *Ketiga*, yakni potensi disimpanginya otonomi daerah dengan sentralisasi kekuasaan di bawah kementrian dalam negeri. Pejabat atau organ dalam birokrasi pemerintah sangat terkait dengan rekrutmen. Rekrutmen dibagi menjadi dua jenis, yaitu: a. rekrutmen jabatan negara adalah berasal dari kekuatan politik melalui pemilihan umum maupun pengangkatan oleh pejabat politik yang dipilih rakyat; b. rekrutmen pejabat birokrasi adalah berasal dari pejabat pegawai negeri yang memenuhi persyaratan pemerintah diangkat oleh pejabat yang berhak mengangkatnya.⁴⁶⁹ Rekrutmen pejabat merupakan bagian dari proses rekrutmen yang kedua, padahal nantinya pejabat akan mengisi kekosongan kepala daerah kurang lebih 2 tahun.

Sentralisasi yang dimaksud disebabkan karena rekrutmen Pejabat yang tersentral di bawah Kementrian Dalam Negeri. Gubernur mengusulkan Pejabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri untuk ditetapkan, atau Menteri

⁴⁶⁸ Manda Firmansyah, Penunjukan Pj Gubernur 2022 dan 2013, *Perludem: Tidak ada urgensinya*, terdapat dalam <https://www.alinea.id/politik/penunjukan-pj-gubernur-2022-dan-2023-tak-ada-urgensinya-b2czF91Le>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

⁴⁶⁹ Rahma Aulia dkk, Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang Berhalangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Grobogan), *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47, No. 3, Juli 2018, hlm, 302.

Dalam Negeri mengusulkan Penjabat Gubernur Kepada Presiden untuk ditetapkan. Kementerian Dalam Negeri menjadi organ sentral dalam pengisian Penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah. Dengan rekrutmen yang dilakukan dengan sentral tersebut, maka koordinasi, pembinaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pun juga akhirnya akan berpotensi tersentral.

Terlebih memang terdapat prinsip bahwa tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban atau “*zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid*” (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban). Pada umumnya setiap tindakan organ pemerintahan adalah penggunaan wewenang, karena itu selalu terkait dengan pertanggungjawaban. Setiap penggunaan kewenangan apapun bentuknya apakah dalam rangka pengaturan, pengawasan, maupun penentuan sanksi oleh badan pemerintah selalu disertai dengan adanya tanggung jawab.⁴⁷⁰ Pertanyaannya adalah kepada siapa organ pemerintah tersebut akan bertanggung jawab. Jika tanggung jawab pejabat tersebut hanya tersentral maka akan sangat mudah dikendalikan oleh pemberi tanggung jawab.

Di dalam otonomi daerah, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain yang berhubungan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Menurut Bagir Manan yang tergolong otonomi terbatas apabila mencakup salah satunya apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.⁴⁷¹ Dengan demikian, melihat mekanisme rekrutmen dan pertanggung jawaban pejabat yang sudah diatur sedemikian rupa maka telah menggolongkan Indonesia menganut prinsip otonomi terbatas. Sehingga sejatinya telah bertentangan dengan amanah konstitusi yaitu prinsip pelaksanaan otonomi seluas-luasnya yang dimiliki daerah.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 188.

⁴⁷¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2005, hlm. 37.

⁴⁷² *Ibid*, hlm. 11-12.

Problem yang *Keempat*, yakni terdapat limitasi kewenangan penjabat dalam peraturan perundang-undangan tidak seluas Kepala Daerah definitif. Kewenangan Penjabat dalam Peraturan Perundang-undangan masih tidak jelas. UU Pilkada tidak mengatur sama sekali penjabat sama kewenangannya dengan kepala daerah definitif. Hal demikian juga terjadi di dalam UU Pemerintahan Daerah yang sama sekali tidak mengatur kewenangan penjabat sama dengan kewenangan kepala daerah definitif. Bertentangan dengan aturan tersebut, Kemendagri menganggap bahwa kewenangan penjabat sama kewenangan dengan Kepala Daerah definitif.⁴⁷³ Maka, dalam tulisan ini akan menjelaskan kewenangan penjabat.

Ketentuan peraturan perundang-undangan membatasi kewenangan Penjabat Kepala Daerah. Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-304/10 memberikan setidaknya dua catatan khusus terhadap tugas dan kewenangan Penjabat Kepala Daerah, sebagai berikut. *Pertama*, penjabat Kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. *Kedua*, penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian izin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin.⁴⁷⁴

⁴⁷³ Sania Mashabi, *Jika Pilkada 2024, Kemendagri Tegas Wewenang Penjabat Seperti Kepala Daerah*, <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/18/14130641/jika-pilkada-2024-kemendagri-tegaskan-wewenang-penjabat-seperti-kepala> diakses pada 24 Maret 2021.

⁴⁷⁴ Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-304/10 pada 19 Oktober 2015.

Ketentuan di atas merujuk pada Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditentukan bahwa:⁴⁷⁵

Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang: a) melakukan mutasi pegawai; b) membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka memang terdapat limitasi kewenangan Penjabat yang tidak seluas Pejabat Kepala Daerah Definitif. Salah satu prinsip yang sangat mencolok yang dapat dilihat adalah bahwa dalam pengaturan kewenangan Pejabat Kepala Daerah di atas terdapat prinsip mempertahankan *status quo* yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah sebelumnya seperti larangan mutasi pegawai, dan pembatalan perjanjian serta pembatalan kebijakan yang telah dibuat oleh Kepala Daerah sebelumnya.

Limitasi wewenang penjabat Kepala Daerah juga sesuai dengan pembatasan Pejabat Sementara Kepala Daerah yang hanya mempunyai tugas dan wewenang yang terbatas tidak menyimpangi larangan di atas.⁴⁷⁶ Begitupula

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota mempunyai tugas dan wewenang: a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah

pertanggungjawaban Penjabat Sementara (Pjs) yang tersentral pada Kementerian Dalam Negeri. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenang, Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri.⁴⁷⁷

Solusi Hukum atas Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak

Praktek di Amerika Serikat, terdapat aturan atau undang-undang federal tentang pengisian kekosongan jabatan (khususnya di ranah eksekutif) yaitu *The Federal Vacancies Reform Act of 1998*.⁴⁷⁸ Dalam ringkasan dan analisis

The Vacancies Act limits a government employee's ability to serve as an acting officer in two primary ways. First, the Vacancies Act provides that only three classes of people may serve temporarily in an advice-and-consent position..... Second, the Vacancies Act limits the length of time a person may serve as acting officer.

Setidaknya terdapat dua prinsip pengaturan dalam pengisian kekosongan jabatan di Amerika Serikat. *Pertama*, terdapat kriteria atau syarat tertentu seseorang untuk dapat dijadikan penjabat. *Kedua*, terdapat pembatasan masa waktu dalam mengisi kekosongan jabatan. Kedua prinsip ini yang nantinya juga dapat dijadikan tambahan data dalam menganalisis dan memformulasikan solusi atas problematik penjabat dalam mengisi kekosongan kepala daerah akibat pilkada serentak. Sejatinya aturan mengenai penjabat di Indonesia telah mengatur dua prinsip tersebut, yakni aturan kriteria dan pembatasan masa waktu. Hanya saja, terkait pembatasan masa waktu, aturan penjabat di Indonesia masih diberikan waktu yang telampau lama yakni 20 bulan yaitu 560 hari an, sedangkan di Amerika Serikat hanya dibatasi 210 hari.⁴⁷⁹

Terdapat pendapat yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 201 ayat (9) UU Pilkada dan Pasal 176 UU Pilkada merupakan pengaturan dua hal yang berbeda,

setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan e. melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

⁴⁷⁷ Pasal 9 ayat (2), *Ibid*.

⁴⁷⁸ CRS Report, *The Vacancies Act: A Legal Overview*, 28 Mei 2020, hlm. 1.

⁴⁷⁹ *Ibid*, hlm. 12.

sehingga wajar apabila diatur secara berbeda, tetapi sejatinya berpotensi melanggar salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yakni asas kejelasan rumusan.⁴⁸⁰ Asas ini berarti bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.⁴⁸¹ Dalam konteks pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah seyogyanya tidak boleh menimbulkan berbagai macam interpretasi meskipun dalam hal ini khusus untuk akibat Pilkada serentak nasional maka ditunjuk pejabat tetapi seakan tidak sinkron karena menyimpangi sistem pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah yang sejatinya juga telah diatur secara jelas di UU Pilkada.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka memang akan sulit dan kompleks dalam merumuskan mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah. Di satu sisi ingin menjamin legitimasi dan kewenangan. Di sisi lain apabila menerapkan gagasan dipilih kembali lewat DPRD artinya hanya akan menjabat kurang lebih 20 bulan, hanya singkat. Dengan mempertimbangkan bahwa kewenangan dan legitimasi pejabat dalam teori dan peraturan perundang-undangan yang memang terbatas serta untuk menjamin pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya maka alternatif solusi atas problematik pejabat dalam mengisi kekosongan kepala daerah akibat pilkada serentak nasional yaitu digunakan dua opsi. *Pertama*, bagi jabatan kepala daerah yang masa jabatannya kosong kurang dari 18 bulan yaitu jabatan kepala daerah yang habis tahun 2022, maka diangkat Pejabat. *Kedua*, sedangkan bagi jabatan kepala daerah yang masa jabatannya kosong di atas 18 bulan yaitu jabatan kepala daerah yang habis tahun 2023, maka kepala daerah akan dipilih lewat DPRD yang akan menjabat sampai terpilihnya kepala daerah yang baru. Aturan ini telah sesuai dengan aturan yang ada dalam Pasal 176 UU Pilkada.

⁴⁸⁰ Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam teori dikenal prinsip larangan *unclear or obscure legislation that is impossible to understand*, yaitu menggunakan kata-kata bersayap. Lon Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, hlm. 33-38.

⁴⁸¹ Penjelasan Pasal 5 huruf f, *Ibid*.

Pemilihan Kepala Daerah dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung. Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon kepala daerah untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD. Dengan dipilihnya kepala daerah lewat DPRD sejatinya telah memberikan solusi atas limitasi kewenangan pejabat daerah karena kewenangan kepala daerah definitif telah sesuai dengan salah satu asas negara hukum yakni setiap tindakan organ pemerintah harus berdasarkan kewenangan.⁴⁸² Terlebih, wewenang pemerintahan harus bersifat *expressimplied*, yaitu jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.⁴⁸³ Di samping itu, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah akibat pilkada serentak lewat DPRD juga telah memenuhi prinsip pelaksanaan otonomi seluas-luasnya yang dimiliki daerah karena daerah memiliki peran untuk mandiri dalam mengurus rumah tangganya.⁴⁸⁴ Pengaturan ini juga lebih sinkron dengan sistem pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang diatur dalam UU Pilkada. Untuk mengakomodir gagasan di atas, maka perlu dilakukan revisi atas UU Pilkada guna menyesuaikan opsi solusi hukum sesuai dengan uraian di atas.

Penutup

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, problematik Penjabat dalam mengisi kekosongan Kepala Daerah akibat Pilkada serentak yaitu, a) ketidaksinkronan aturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan; b) masalah legitimisasi penjabat dan pengisian kekosongan kepala daerah terlampau lama; c) potensi disimpanginya otonomi daerah dengan sentralisasi kekuasaan di bawah kementerian dalam negeri; d) limitasi kewenangan penjabat dalam peraturan perundang-undangan tidak seluas Kepala Daerah definitif. *Kedua*, solusi hukum atas pengisian kekosongan Kepala Daerah akibat Pilkada serentak yaitu: a) bagi

⁴⁸² *Loc. Cit*, Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, ...

⁴⁸³ SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara 1*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 116-118.

⁴⁸⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm. 325-328.

jabatan kepala daerah yang masa jabatannya kosong kurang dari 18 bulan yaitu jabatan kepala daerah yang habis tahun 2023 maka diangkat Penjabat; b) bagi jabatan kepala daerah yang masa jabatannya kosong di atas 18 bulan yaitu jabatan kepala daerah yang habis tahun 2022 maka kepala daerah akan dipilih lewat DPRD yang akan menjabat sampai terpilihnya kepala daerah yang baru. Untuk mengakomodir gagasan di atas, maka perlu dilakukan revisi atas UU Pilkada sesuai dengan gagasan tersebut.



Daftar Pustaka

Buku

- Dillah, Suratman, Philips, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, AlfaBeta, Bandung, 2015.
- Zuller, Lon, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, 1969.
- Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- Huda, Ni'matul dan Imam Nasef, *Penetaan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2014.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2005.
- Marbun, SF, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yoyakarta, 2014.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2013.
- Sanggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Rajawali Pres, Jakarta, 2011.

Jurnal

- M Addi Fauzani, Urgensi Rekonstruksi Mahkamah Konstitusi dalam Memberikan Pertimbangan Kebijakan Hukum, *Jurnal Justitia Et Pax*, Vol 35, No. 2, 2019.
- Saddam Bancin, Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia menurut Asas Otonomi Daerah, *USU Law Journal*, Vol. 5 No. 2 April 2017.
- Yusdar dan Irwansyah, Rekonstruksi Hukum Lelang Kabatan Struktural dalam Rangka Reformasi Birokrasi, *Papua Law Journal*, Vol. 1 Issue 1, November 2016.

Makalah

M Addi Fauzani dkk, Desain Pengaturan Pengisian Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden: Refleksi Menghadapi Covid-19 Prespektif Pancasila dan Konstitusi, Prosiding Webinar Pancasila dan Konstitusi dalam Rangka Kebangkitan Nasional untuk Menghadapi Covid-19, Bagian HTN dan Puskapsi FH UNEJ, 2020.

Internet

CRS Report, *The Vacancies Act: A Legal Overview*, 28 Mei 2020.

<https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/hasil2/penetapan/list/nasional>

<https://www.antaranews.com/berita/2011632/keuntungan-daerah-dipimpin-penjabat-kepala-daerah-pada-pilkada-2024>

“Kewenangan Pj di 2022-2023 Terbatas: Dilarang Terbitkan Izin dan Kebijakan Baru”, <https://kumparan.com/kumparannews/kewenangan-pj-di-2022-2023-terbatas-dilarang-terbitkan-izin-dan-kebijakan-baru-1v8qiGGLVFI/full>.

“Penunjukan Pj Gubernur 2022 dan 2013, Perludem: Tidak ada urgensinya”, <https://www.alinea.id/politik/penunjukan-pj-gubernur-2022-dan-2023-tak-ada-urgensinya-b2czF91Le>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

“Jabatan 101 Kepala Daerah Berakhir 2022, Termasuk Anies”, <https://www.republika.co.id/berita/qo1atc396/jabatan-101-kepala-daerah-berakhir-2022-termasuk-anies>, diakses tanggal 24 Maret 2020.

“Jika Pilkada 2024, Kemendagri Tegas Wewenang Penjabat Seperti Kepala Daerah”, <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/18/14130641/jika-pilkada-2024-kemendagri-tegaskan-wewenang-penjabat-seperti-kepala>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014
Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-
Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan
Daerah

Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Pilkada, 2016

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang
Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016
tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil
Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali
Kota. Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota.

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-304/.10 pada 19 Oktober
2015

Biodata Penulis

M Addi Fauzani, lahir di Wonogiri, 22 April 1995. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum pada tahun 2018 dan S2 Magister Hukum pada tahun 2020 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini aktif menjadi peneliti pada Pusat Studddi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Serta menjadi Asisten Editor Jurnal Ius Quia Iustum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Aktif menulis pada berbagai jurnal nasional, koran dan media. Dapat dihubungi pada email addifauz@gmail.com dan telp: 081236090393.

Aprillia Wahyuningsih, lahir di Sleman, 27 April 1998. Saat ini merupakan mahasiswa pada Program Studi Hukum Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Aktif di Pusat Studi Hukum Konstitusi Universitas Islam Indonesia sebagai staff peneliti. Memiliki prestasi pada berbagai Lomba Karya Tulis Ilmiah Nasional, serta aktif menulis pada jurnal nasional dan opini hukum. Dapat dihubungi pada email apriliawahyuningsih@gmail.com dan telp: 082310224493.

**Perubahan Sistem Pengawasan Produk Hukum Daerah oleh
Pemerintah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tentang
Pembatalan Kewenangan Pemerintah dalam Membatalakan
Peraturan Daerah**

Oleh:

Bayu Dwi Anggono dan Nando Yussele Mardika.
Fakultas Hukum Universitas Jember

(Jl. Kalimantan No.37, Tegal Boto Lor, Sumber Sari, Kec. Sumber Sari, Kabupaten Jember,
Jawa Timur 68121)

Email: bayu_fhunej@yahoo.co.id dan mardikanando@gmail.com

Abstrac

This article aims to discuss the normative juridical system of supervision of regional legal products, after the Decision of the Constitutional Court which states that the ministry of home affairs no longer has the authority to cancel the product of regional law in this case the Regional Regulation, which is the authority of the Supreme Court. So far the system built by the government includes: Supervision Through the Stage of Regional Planning, Alignment of Academic Manuscripts, Coaching In the Discussion Stage, Submission of Registration Number and Clarification. However, with the system that has been created with the aim that regional legal products can be in accordance with the legislation on it has not run to the maximum, due to several problems including: In discussions often mixed with the interests of each faction in the region, the lack of adequate rules in the preparation of the Regulation, the lack of community involvement in the preparation of the Regulation.

Keywords: Surveillance System, Regional Law Products, Cancellation of Regulation.

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk membahas secara yuridis normatif sistem pengawasan produk hukum daerah, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa kementerian dalam negeri tidak memiliki kewenangan lagi untuk membatalkan produk hukum daerah dalam hal ini Peraturan Daerah, yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Sejauh ini sistem yang dibangun oleh pemerintah diantaranya: Pengawasan Melalui Tahap Perencanaan Perda, Penyelarasan Naskah Akademik, Pembinaan Dalam Tahap Pembahasan, Pengajuan Nomor Registrasi dan Klarifikasi. Namun demikian, dengan sistem yang telah dibuat dengan tujuan agar produk hukum daerah dapat selaras dengan Peraturan Perundang-Undangandi atasnya belum berjalan dengan maksimal, dikarenakan beberapa permasalahan diantaranya: Dalam pembahasan sering kali bercampur dengan kepentingan masing-masing fraksi didaerah, belum

adanya aturan yang memadai dalam penyusunan Perda, kurangnya pelibatan masyarakat dalam penyusunan Perda.

Kata Kunci: Sistem Pengawasan, Produk Hukum Daerah, Pembatalan Perda.

Pendahuluan

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang selanjutnya di sebut UUD NRI 1945, Indonesia menganut desentralisasi yang terdapat dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Meskipun tidak dijelaskan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945, namun dijelaskan pada Pasal 18 ayat (2), yang menyatakan: *Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*⁴⁸⁵ Bagir Manan menyatakan bahwa Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang disertai dengan asas desentralisasi, yang terurai dalam pasal 1 ayat satu dan pasal 18 UUD NRI 1945.⁴⁸⁶

Dengan adanya desentralisasi tersebut maka munculah kekuasaan otonom oleh daerah, menurut Logeman secara etimologi istilah otonomi adalah kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Namun, kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan dalam melaksanakan urusan-urusannya.⁴⁸⁷ Selain itu juga diartikan sebagai kedaulatan (*souveriniteit*), yang merupakan atribut dari bagian negara seperti Gemeente, Provincie dan sebagainya. Oleh karenanya daerah otonom hanya memiliki hak-hak yang berasal dari Negara untuk dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*) namun tetap tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onafhankelijk*).⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ Lihat Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

⁴⁸⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.19.

⁴⁸⁷ Krisna D. Daruranti Umburanta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran Pelaksanaan*, PT. Citra Aditia Bakti, Bandung, Tahun 2003.hlm. 17.

⁴⁸⁸ M Nur Sholikin, dkk, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, Pusat Kajian Hukum Dan Kebijakan Indonesia, 2011. hlm. 8

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya di sebut dengan UU Pemda, menyatakan: *1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut daerah dipimpin oleh Kepala Daerah, Dan Wakil Kepala Daerah.*⁴⁸⁹

Sebagai pemimpin ditingkat daerah kewenangan kepala daerah diantaranya, pertama, memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; kedua, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; ketiga, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; keempat, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; kelima, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan keenam, melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁹⁰ Kewenangan yang telah dijelaskan di atas, dilaksanakan dengan cara: Mengajukan rancangan Perda; Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; Menetapkan Perkada dan keputusan kepala

⁴⁸⁹ Pasal 65 UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan ke dua UU nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

⁴⁹⁰ *Ibid.*

daerah, mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah.⁴⁹¹

Dengan demikian dapat diartikan bahwa otonomi⁴⁹² memungkinkan daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah melaksanakan urusan-urusannya sendiri, dengan cara mengurus keuangannya sendiri dalam hal menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan menentukan hukum sendiri dengan membentuk Perda, Perkada maupun Keputusan Kepala Daerah yang tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangannya.⁴⁹³

Mengenai Peraturan Daerah yang selanjutnya disingkat dengan Perda, keberadaannya sangat penting, karena fungsi Perda sendiri adalah memberikan dasar hukum kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.⁴⁹⁴ oleh karena itu untuk memastikan penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, perlu dilakukan pengawasan agar pelaksanaan pemerintahan daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Pengawasan juga diartikan sebagai bentuk kontrol terhadap jalannya pemerintahan untuk memastikan *das sollen* atau tujuan atau cita-cita atau bisa diartikan kondisi ideal yang di harapkan dalam konteks hukum diartikan sebagai hukum dalam teori (*Law Inthe book*).⁴⁹⁵ Untuk memastikan kondisi ideal itulah, dibutuhkan satu kesatuan cara, yang terdiri dari berbagai komponen atau unsur untuk terwujudnya Perda yang efektif dan efisien.

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² Penyelenggaraan otonomi daerah bukan ditujukan kepada pemerintah daerah, DPRD, atau kepada daerah, akan tetapi, penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan kepada masyarakat. 1) Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat 2) Pengembangan kehidupan demokrasi 3) Distribusi pelayanan publik yang semakin baik, merata dan adil 4) Penghormatan terhadap budaya lokal 5) Perhatian kepada potensi dan keanekaragaman daerah Andress D. Bakarbesy, 2012. *Otonomi Daerah, Primordialise Dan Sumber Daya Manusia*. Jurnal Sasi Vol. 18, 'No. 1 Bulan Januari-Maret 2012.

⁴⁹³ Apriansyah, Nizar, "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Edisi Vol. 10, No. 2, 2016, hlm. 187–196.

⁴⁹⁴ Pasal 236 UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan ke dua UU nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

⁴⁹⁵ Sabian Utsman. *Metodologi Penelitian Hukum Progresif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah bukan bagian dari pengekangan atau pengebirian terhadap kebebasan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. akan tetapi dikarenakan pemerintah daerah tetap berada dalam koridor NKRI.⁴⁹⁶ Walaupun daerah diberikan kewenangan dan kebebasan untuk mengurus sendiri rumah tangga pemerintahannya, namun tidak lantas pemerintah daerah bebas tanpa batas. Pelaksanaan otonomi daerah oleh pemerintah daerah tetap harus dalam koridor NKRI dan di bawah pengawasan pemerintah pusat.⁴⁹⁷

Hal tersebut dilakukan dalam rangka pembinaan terhadap pemerintahan daerah agar terwujud *good government*⁴⁹⁸ di daerah. Pengawasan pemerintah terhadap Perda dilakukan agar kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.

Pengawasan yang dilakukan disesuaikan dengan srtuktur pemerintahan Indonesia secara vertikal, Perda tingkat Kabupaten/Kota diawasi oleh Gubernur dan Perda pemerintah daerah tingkat Provinsi diawasi oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri, yang berbentuk *eksekutif review*. Pengujian atau *review* tersebut dilakukan secara preventif (evaluasi) dan secara represif (klarifikasi) yang kemudian berlanjut pada mekanisme pembatalan perda yang mana apabila perda tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sesuai dari jabaran tersebut yang menjadi batu uji pemerintah dalam melakukan pengujian adalah Kepentingan umum dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengawasan pemerintah terhadap Perda

⁴⁹⁶ K.Hari, "Good Governance (tata kelola pemerintahan yang baik) dalam pemberian izin oleh pemerintah daerah", *Jurnal Yuridika*, 2015.

⁴⁹⁷ Yuri Sulisty, Antikowati, & Rosita Indrayati, "Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah", *E-Journal Lentera Hukum*, April 2014.

⁴⁹⁸ Prinsip Prinsip Good Governmen diantaranya: prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi dan partisipasi, efesiensi dan efektivitas, serta supermasi hukum, Nubatonis, S. E.." Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi Pelayanan Publik", *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Edisi Vol.3, No.1, 2014, hlm. 16-20.

dilakukan agar kebijakan, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.⁴⁹⁹

Akan tetapi Pada tanggal 5 April 2017 Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disingkat dengan MK, membatalkan ketentuan Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan 8 UU Pemda, yang memberikan yang memberikan wewenang Gubernur membatalkan Perda Tingkat Kota/Kabupaten dengan putusan Nomor 137/PUU/-XIII/2015.⁵⁰⁰ Selanjutnya pada tanggal 14 Juli 2017 MK juga membatalkan wewenang Kementrian Dalam Negeri dalam membatalkan Perda tingkat Provinsi melalui putusan Nomor 56/PUU/XIV/2016.⁵⁰¹

Dengan adanya putusan tersebut tentu berdampak pada sistem pengawasan terhadap produk hukum daerah, yang mulanya Kemendagri dapat melakukan pembatalan terhadap Perda tingkat Provinsi dan Gubernur dapat membatalkan Perda Tingkat Kabupaten/Kota telah dihapus, sehingga melihat kondisi itu dalam artikel ini akan berfokus pada dua hal yaitu, pertama mengenai sistem pengawasan sebelum dan setelah putusan MK dan yang kedua efektifitas sistem pengawasan pasca putusan MK.

Rumusan Masalah

Berdasar uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang di atas, dalam artikel ini mengambil rumusan masalah untuk selanjutnya di bahas dalam pembahasan sebagai berikut:

1. Bagaimana Sistem Pengawasan Pemeentukan Perda Sebelum dan Sesudah Mahkamah Konstitusi membatalkan wewenang Pemerintah dalam membatalkan Peraturan Daerah.
2. Bagaimana efektifitas sistem pengawasan Peraturan Daerah pasca Mahkamah Konstitusi membatalkan wewenang Pemerintah dalam membatalkan Peraturan Daerah.

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ Baca putusan MK Nomor 137/PUU/-XIII/2015 tentang Pembatalan wewenang Gubernur dalam membatalkan Perda Tingkat Kabupaten/Kota.

⁵⁰¹ Baca putusan MK 56/PUU/XIV/2016.

Metode Penelitian

Penelitian Ini merupakan Penelitian Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan masalah, pertama pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan kedua pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dalam penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non-hukum, yang selanjutnya akan dianalisis menggunakan metode analisis deduktif⁵⁰². Akhirnya ditarik kesimpulan yang memberikan preskripsi⁵⁰³ yang akan dibangun dalam kesimpulan.

Pembahasan

Sistem pengawasan pembentukan Perda sebelum dan sesudah MK membatalkan kewenangan tersebut.

Sistem diartikan sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari berbagai komponen atau unsur yang saling berkaitan, saling tergantung, saling mendukung, dan secara keseluruhan bersatu dalam satu kesatuan untuk mencapai tujuan tertentu secara efektif dan efisien.⁵⁰⁴ Sesuai dengan pengertian di atas, untuk mencapai pemerintahan yang baik diperlukan pengawasan yang saling mendukung, dan secara keseluruhan bersatu untuk mencapai tujuan yang efektif dan efisien.

Perda membawa dampak Positif bagi pembangunan hukum nasional, namun akan berdampak negatif jika tidak dikelola dengan baik.⁵⁰⁵ Jika demikian dapat

⁵⁰² Analisis deduktif bertolak dari pernyataan umum, kemudian dirinci dalam penjelasan atau rincian-rincian yang lebih khusus. Hal ini akan memudahkan pemahaman antara penulis dan pembaca dalam berkomunikasi tidak langsung. Rahardi, R. Kunjana, *Bahasa Indonesia untuk Perguruan Tinggi*, Erlangga, Jakarta, 2009, hlm. 23.

⁵⁰³ Preskripsi diartikan sebagai: apa yang diharuskan; ketentuan (petunjuk) peraturan. KBBI online, Arti kata preskripsi - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online, di akses pada tanggal 17 Maret 2021, Pukul 23.09.

⁵⁰⁴ Arti Sistem dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online di akses pada tanggal 17 Maret 2021, Pukul 01.21.

⁵⁰⁵ Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020. hlm. 231.

diartikan bahwa pengelolaan yang baik akan membentuk Perda yang baik juga. Salah satu pengelolaan yang baik yaitu dengan membuat sistem pengawasan untuk mengontrol jalannya pemerintahan melalui pembentukan Perda.

Pengawasan juga dapat dibedakan dari dua sisi, yaitu pengawasan dari sisi saat/waktu pelaksanaan dan pengawasan dari sisi obyek. a. Pengawasan dari sisi saat/waktu terdiri dua jenis yaitu kontrol priori dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol priori dilakukan bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Sedangkan dalam kontrol *a-posteriori* dilakukan bilamana pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah.⁵⁰⁶ b. pengawasan dari sisi objek terdiri atas dua jenis kontrol yaitu pertama kontrol dari sisi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol dari sisi kemanfaatan(*doelmatigheidstoetsing*).⁵⁰⁷

Kontrol dari sisi hukum ini pada prinsipnya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol dari sisi kemanfaatan disini ialah pada prinsipnya menilai perbuatan pemerintah berdasarkan benar tidaknya perbuatan tersebut dari segi pertimbangan kemanfaatannya, khususnya dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat.⁵⁰⁸

Seperti yang dijelaskan pada latar belakang, bahwa terdapat dua mekanisme pengawasan yaitu pengawasan pemerintah pusat melalui Kemendagri kepada Perda tingkat Provinsi, dan pengawasan Gubernur kepada Perda Tingkat Kabupaten/Kota. Baik tingkat Perda tingkat Provinsi maupun Perda Tingkat Kabupaten Kota,

⁵⁰⁶ M Nur Sholikin, dkk, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, Pusat Kajian Hukum Dan Kebijakan Indonesia, 2011. hlm. 9.

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ Yuri Sulisty, Antikowati, & Rosita Indrayati, *Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Op.Cit.*

pengawasan pemerintah terhadap perda diaktualisasikan dalam bentuk pengujian perda yang dilakukan oleh pemerintah yang kemudian disebut dengan *executive, review*.⁵⁰⁹

Pengujian atau *review* tersebut dilakukan secara *preventif* (evaluasi) dan secara represif (klarifikasi) yang kemudian berlanjut pada mekanisme pembatalan perda yang mana apabila perda tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sesuai dari jabaran tersebut yang menjadi batu uji pemerintah dalam melakukan pengujian adalah Kepentingan umum dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Pengawasan pemerintah terhadap perda dilakukan agar kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.⁵¹⁰

Namun demikian terdapat perubahan pengawasan utamanya mengenai dihapusnya kewenangan pembatalan perda oleh MK, mengenai ketentuan Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan 8 UU Pemda, yang memberikan yang memberikan wewenang Gubernur membatalkan Perda Tingkat Kota/Kabupaten dengan putusan Nomor 137/PUU/-XIII/2015.⁵¹¹ Selanjutnya wewenang Kementrian Dalam Negeri dalam membatalkan Perda tingkat Provinsi melalui putusan Nomor 56/PUU/XIV/2016.⁵¹²

Meskipun diantara Hakim MK terdapat *dissenting opinion* atau perbedaan pendapat, mengenai yaitu Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, dan Manahan MP Sitompul. Salah satunya adalah tindakan pembatalan harus dibedakan dengan *judicial review* atau pengujian peraturan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan *judicial review* adalah bagian dari kewenangan kekuasaan peradilan atau kekuasaan kehakiman yang dapat dimohonkan oleh pihak pihak yang merasa dirugikan oleh berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan, *in casu*,

⁵⁰⁹ Baca Penjelasan pasal 145 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ Baca putusan MK Nomor 137/PUU/-XIII/2015 tentang Pembatalan wewenang Gubernur dalam membatalkan Perda Tingkat Kabupaten/Kota.

⁵¹² Baca putusan MK 56/PUU/XIV/2016.

dikarenakan Peraturan Perundang-undangan dimaksud bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵¹³

Sementara itu, pembatalan adalah bagian dari kekuasaan pemerintahan (eksekutif). Oleh karena itu, UU Pemda yang memberikan kewenangan kepada Presiden (melalui menteri dan gubernur) untuk membatalkan Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah tidaklah dimaksudkan untuk menggantikan atau mengambil alih kewenangan *Judicial review* yang berada di tangan pemegang kekuasaan peradilan atau kehakiman.⁵¹⁴

Meskipun MK tetap membatalkan kewenangan untuk melakukan pembatalan Perda oleh pemerintah, dari pendapat tersebut dapat kita artikan bahwa sebenarnya UU Pemda tidak menghalangi atau menghapuskan hak pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh berlakunya suatu Peraturan Daerah atau peraturan kepala daerah untuk mengajukan *judicial review*.⁵¹⁵

Pasca putusan MK mengenai pembatalan Gubernur dan Kemendagri dalam membatalkan Perda, pada tahun 2018, tindak lanjut Kemendagri agar pengawasan tetap dapat dilakukan oleh pemerintah terhadap Perda, Kemendagri mengeluarkan Permen Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Produk Hukum Pemerintah Daerah. dengan adanya peraturan tersebut sistem yang dibangun oleh pemerintah diantaranya: Pengawasan Melalui Tahap Perencanaan Perda,⁵¹⁶ Penyelarasan Naskah Akademik,⁵¹⁷ Pembinaan Dalam Tahap Pembahasan,⁵¹⁸ Pengajuan Nomor Registrasi dan Klarifikasi.⁵¹⁹

Selain itu juga diatur mengenai pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan oleh Kemenkumham RI yaitu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 tahun 2018. Tujuan Permenkumham ini dimaksudkan agar

⁵¹³ Baca, halaman 205 Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan halaman 98 Putusan MK Nomor 56/PUU: XIV/2016

⁵¹⁴ *Ibid.*

⁵¹⁵ Bayu Dwi Anggono, *Ibid.* hlm.231

⁵¹⁶ Pasal 15 ayat (5) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

⁵¹⁷ Pasal 23 ayat (4) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

⁵¹⁸ Pasal 100 ayat (1) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

⁵¹⁹ Pasal 127 Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

Perda selaras dengan Pancasila, UUD NRI 1945, Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau di atasnya, dan Putusan Pengadilan.⁵²⁰

Tidak hanya sampai disitu, sistem yang dibuat terdapat penambahan kewenangan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah, yaitu dalam hal pemantauan dan evaluasi rancangan Perda, yang di atur pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Pada pasal 249 ayat (1) yang menjelaskan bahwa DPD mempunyai *wewenang dan tugas... huruf j. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.*⁵²¹ untuk menindak lanjuti atas wewenang tersebut di buat Panitia Urusan Legislasi Daerah (PULD) oleh DPD.⁵²²

Efektifitas sistem pengawasan Peraturan Daerah pasca Mahkamah Konstitusi membatalkan wewenang Pemerintah dalam Membatalkan Peraturan Daerah.

Setelah MK membatalkan kewenangan Pemerintah dalam hal membatalkan Perda menarik kemudian melihat, efektifitas sistem pengawasan yang ada dalam melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah. sebelum dibatalkan oleh MK pembatalan yang dimaksud dilakukan dengan cara *eksekutif review* oleh pemerintah sehingga pemerintah dapat langsung membatalkan Perda yang dianggap bermasalah.

Jika kita tarik ke belakang pada 13 Juni 2016 yang lalu Presiden Joko Widodo menyampaikan bahwa Menteri Dalam Negeri (Mendagri) telah membatalkan sebanyak 3.143 Perda dan Peraturan Kepala Daerah yang dianggap bermasalah karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang di atasnya, menghambat jalannya ekonomi, dan memperpanjang jalur birokrasi.⁵²³ Alasan Perda-Perda tersebut

⁵²⁰ Pasal 5 Permenkumham Nomor 22 tahun 2018 tentang pengharmonisasian Rancangan peraturan perundang-undangan

⁵²¹ pasal 249 ayat (1) yang menjelaskan DPD mempunyai *wewenang dan tugas... huruf j. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah*

⁵²² Bayu Dwi Anggono Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Unangan Di Indonesia*, Op.Cit. hlm. 241.

⁵²³ Fabian Januarius Kuwado, "Jokowi: 3.143 Perda bermasalah telah dibatalkan, Jokowi: 3.143 Perda Bermasalah Telah Dibatalkan", terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2016/06/13/17215521/jokowi.3.143.perda.bermasalah.telah.dibatalkan> diakses tanggal 18 Maret 2021 pukul 18.07.

dibatalkan karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi. Selain itu peraturan tersebut dianggap menghambat proses perizinan dan investasi serta menghambat kemudahan berusaha.⁵²⁴ Artinya selama 1 tahun Kemendagri dengan kewenangannya dapat membatalkan Perda sejumlah 3.143 dengan wewenang yang ia miliki. Wewenang Pemerintah dalam membatalkan Perda tersebut sebenarnya mempermudah dan mempercepat proses perbaikan Perda yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Selanjutnya pasca putusan MK, pengawasan yang dilakukan melalui: Tahap Perencanaan Perda, Penyelarasan Naskah Akademik, Pembinaan Dalam Tahap Pembahasan, Pengajuan Nomor Registrasi dan Klarifikasi. Dengan sistem tersebut ternyata masih dianggap belum efektif menertibkan pembentukan Perda yang dianggap bermasalah. Sesuai dengan penelitian Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) pada tahun 2019 menyatakan dari 1.109 Perda yang diteliti masih ada 347 Perda yang bermasalah.⁵²⁵

Untuk mengatasi hal tersebut sebenarnya pemerintah membuat langkah agar Peraturan Perundang-Undangannya bisa disusun sesuai dengan kebijakan pembangunan pemerintah, dengan cara membentuk lembaga otoritas yang menaungi seluruh pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, yang diamanatkan melalui keputusan politik hukum ketika DPR dan pemerintah bersepakat melakukan perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, yang selanjutnya disahkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Undang-undang itu, mengamanatkan untuk menyatukan fungsi pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya yang tersebar di berbagai kementerian dan lembaga, dengan memerintahkan, pembentukan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ KPPOD menemukan 347 Perda bermasalah, Temukan 347 perda bermasalah, ini rekomendasi KPPOD ke pemerintah pusat & daerah diakses pada tanggal 18 Maret 2021, pada pukul 21.46.

undangan. hal tersebut dapat dipakai untuk melakukan kontrol dan memastikan isi rancangan Perda tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. oleh karena itu dapat meminimalisasi persebaran tahapan di berbagai instansi sehingga akan lebih mudah dikontrol.⁵²⁶ Kemudian, lembaga tersebut juga dapat menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh *judicial reviews*, dikarenakan *judicial review* bersifat pasif, menunggu adanya masyarakat yang mengajukan gugatan karena haknya dilanggar.

Kesimpulan

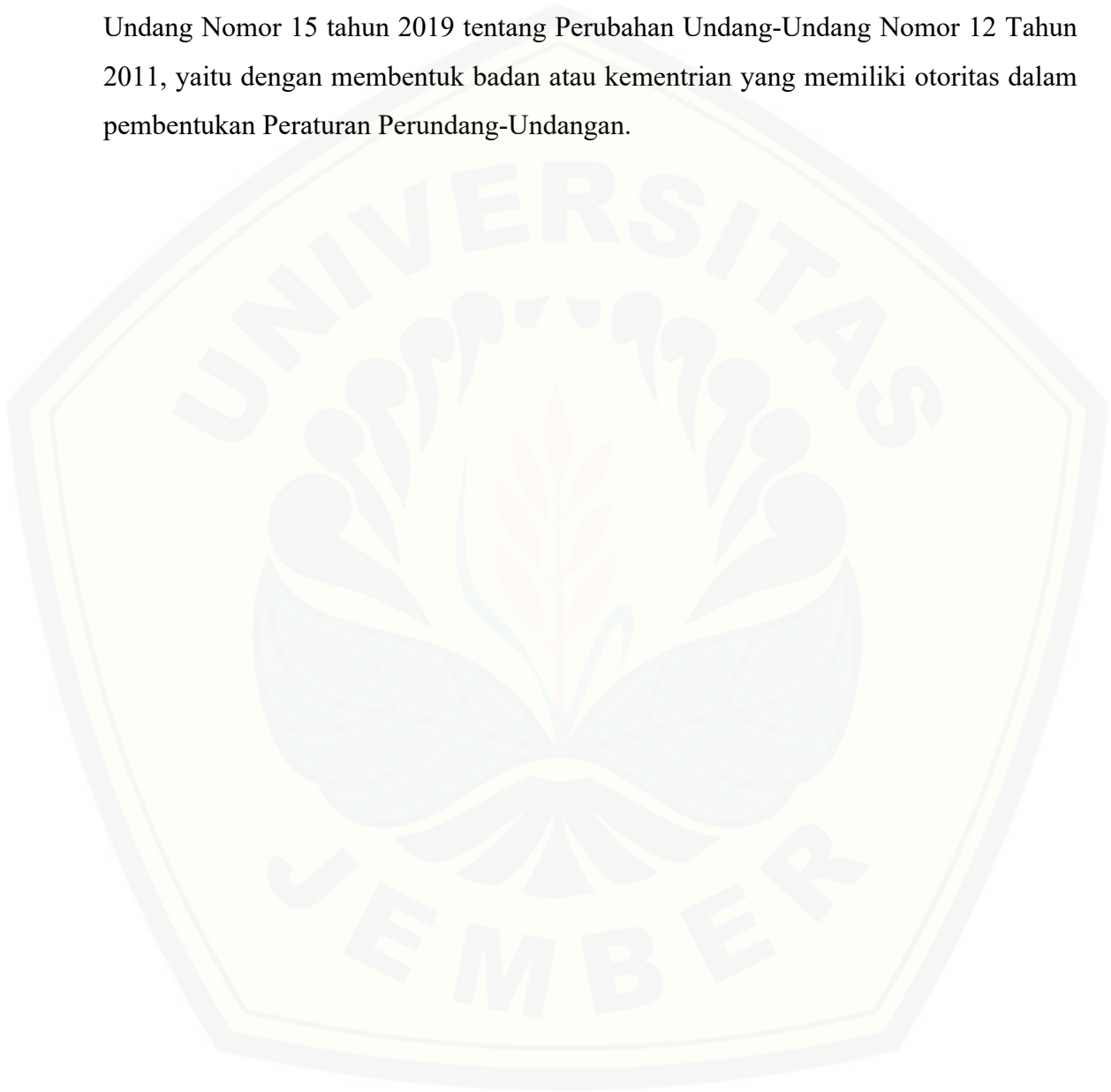
Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan wewenang Gubernur membatalkan Perda Tingkat Kota/Kabupaten dengan putusan Nomor 137/PUU/-XIII/2015 dan pembatalan wewenang Kementerian Dalam Negeri untuk membatalkan Perda tingkat Provinsi melalui putusan Nomor 56/PUU/XIV/2016. Telah dibuat berbagai sistem pengawasan terhadap produk hukum Pemerintah Daerah.

Menindak lanjuti hal tersebut Kemendagri mengeluarkan Permen Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Produk Hukum Pemerintah Daerah. sistem yang dibangun diantaranya: Pengawasan Melalui Tahap Perencanaan Perda, Penyelarasan Naskah Akademik, Pembinaan Dalam Tahap Pembahasan, Pengajuan Nomor Registrasi dan Klarifikasi. Selain itu juga diatur mengenai pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan oleh Kemenkumham RI yaitu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 tahun 2018. Tujuan Permenkumham ini dimaksudkan agar Perda selaras dengan Pancasila, UUD NRI 1945, Peraturan Perundang-Undanganyang setingkat atau diatasnya, dan Putusan Pengadilan.

Selanjutnya, dibuat juga kewenangan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah, yaitu dalam hal pemantauan dan evaluasi rancangan Perda, yang diatur pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3).

⁵²⁶ Bayu Dwi Anggono Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Op.Cit. hlm. 251

Mengenai efektifitas sistem yang dibuat pasca putusan MK, ternyata masih belum sesuai dengan harapan, karena masih banyak ditemukan Perda yang bermasalah. Oleh karenanya perlu adanya sistem yang lebih komprehensif dalam hal pengawasan pembentukan produk hukum di daerah, salah satunya melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu dengan membentuk badan atau kementerian yang memiliki otoritas dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



Daftar Pustaka

Buku

- Anggono, Bayu Dwi. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Konstitusi Press, Jakarta, 2020.
- Darumurti, Krishna D, Umbu Rauta., *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran Pelaksanaan*, Penerbit PT. Citra Aditia Bakti, Bandung, 2003.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Sabian Utsman. *Metodologi Penelitian Hukum Progresif*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2014.
- Rahardi, R. Kunjana. *Bahasa Indonesia untuk Perguruan Tinggi*. Erlangga Jakarta, 2009.
- M Nur Sholikin, dkk, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, Pusat Kajian Hukum Dan Kebijakan Indonesia, 2011.

Jurnal

- Andress D. Bakarbesy, “Otonomi Daerah, Primordialis E Dan Sumber Daya Manusia”, *Jurnal Sasi*, Edisi Vol. 18, 'No. 1, Januari Maret 2012.
- Apriansyah, Nizar, “Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum”, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Edisi Vol.10, No. 2, 2016, hlm. 187–196.
- K.Haris, “Good Governance (tata kelola pemerintahan yang baik) dalam pemberian izin oleh pemerintah daerah”, *Jurnal Yuridika*, Jakarta, 2015.
- M Nur Sholikin, dkk,. “Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung”, *Pusat Kajian Hukum Dan Kebijakan Indonesia*, 2011
- Nubatonis, S. E, “Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi Pelayanan Publik. JISIP”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 3, No.1, 2014.

Yuri Sulisty, Antikowati, & Rosita Indrayati, “Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”, *E-Journal Lentera Hukum*, April 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3)

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Permenkumham Nomor 22 tahun 2018 tentang pengharmonisasian Rancangan peraturan perundang-undangan

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 137/PUU/-XIII/2015 tentang Pembatalan wewenang Gubernur dalam membatalkan Perda Tingkat Kabupaten/Kota.

Putusan MK 56/PUU/XIV/2016 tentang Pembatalan wewenang Kementerian Dalam Negeri dalam membatalkan Perda Tingkat Provinsi.

Internet

Arti kata preskripsi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online, diakses tanggal 17 Maret 2021, Pukul 23.09.

Arti Sistem dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online diakses tanggal 17 Maret 2021, Pukul 01.21.

“Jokowi: 3.143 Perda bermasalah telah dibatalkan”, <https://nasional.kompas.com/read/2016/06/13/17215521/jokowi.3.143.perda.bermasalah.telah.dibatalkan>, diakses tanggal 18 Maret 2021 pukul 18.07.

“Temukan 347 perda bermasalah, ini rekomendasi KPPOD ke pemerintah pusat & daerah”, <https://www.kppod.org/berita/view?id=741>, diakses tanggal 18 Maret 2021, pada pukul 21.46.

Biodata Penulis

Bayu Dwi Anggono, saat ini menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember. Menempuh pendidikan S1 Ilmu Hukum di Universitas Jember, S2 dan S3 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Menempuh berbagai pendidikan non-degree program diantaranya Join Study of Legislative Making – Hanns Seidel Foundation (HSF) pada 2017 dan Knowledge Co-Creation Program For Practice on Drafting di Jepang pada 2019. Memiliki fokus penelitian dan kepakaran di bidang Hukum Tata Negara dan Ilmu Perundang-Undangan. Dapat dihubungi pada email bayu.fh@unej.ac.id dan telp: (+62) 331 335.

Nando Yussele Mardika, saat ini aktif sebagai peneliti pada PUSKAPI Fakultas Hukum Universitas Jember. Menempuh Pendidikan S1 Ilmu Hukum di Universitas Jember dan S2 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Memiliki fokus penelitian di bidang Hukum Tata Negara dan Ketahanan Nasional. Dapat dihubungi pada email mardikanando@gmail.com dan telp: 085746766076.

Analisis Yuridis Pengangkatan Gubernur Oleh Presiden

Moza Dela Fudika, S.H.M.H, Prof.Dr.Hj.Ellydar Chaidir, S.H.,M.Hum, Dr.Aryo Akbar, S.H.,M.H

Universitas Islam Riau

mozafudikad@gmail.com, ellydarchaidir14@gmail.com, aryoakbar@law.uir.ac.id

Abstract

Direct gubernatorial elections have implications for weaknesses in the implementation of democracy. The sovereignty of the people cannot be fully guaranteed if the governor is directly elected by the people. The position of the governor as the representative of the central government in the regions is like a governor that is not customary if directly elected by the people, because the responsibility for the governor's duties and authority in carrying out deconcentration matters is responsible to the president. Based on these problems, the study of the juridical analysis of the appointment of governors by the president is an interesting study in the practice of state administration. The research method used is normative research method with literature study. The appointment of governors by the president is the best system for placing governors as representatives of the central government in the regions. So that there is no dualism of functions in the implementation of the governor's duties as regional head and as a representative of the central government in the regions. This is because the position of the province is different from the regency / city

Keywords: Governor, Appointment, President.

Abstrak

Pemilihan gubernur secara langsung menimbulkan beberapa implikasi kelemahan dalam pelaksanaan demokrasi. Kedaulatan rakyat tidak dapat dijamin sepenuhnya terwujud apabila gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat. Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah selayaknya gubernur tidak lazim jika dipilih langsung oleh rakyat, karena pertanggungjawaban tugas dan kewenangan gubernur dalam melaksanakan urusan dekonsentrasi adalah bertanggungjawab kepada presiden. Berdasarkan permasalahan tersebut maka kajian terhadap analisis yuridis pengangkatan gubernur oleh presiden adalah sebuah kajian menarik dalam praktik ketatanegaraan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif dengan studi kepustakaan. Pengangkatan gubernur oleh presiden adalah sistem terbaik untuk meletakkan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sehingga tidak terjadi dualisme fungsi dari pelaksanaan tugas gubernur sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Hal ini dikarenakan kedudukan wilayah provinsi yang berbeda dengan wilayah kabupaten/Kota.

Kata kunci: Gubernur, Pengangkatan, Presiden

Pendahuluan

Dinamika ketatanegaraan Indonesia selalu menjadi pembahasan yang menarik salah satunya dalam hubungan rezim pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah. Salah satu hal yang menarik tersebut adalah berkenaan dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Pasca reformasi Indonesia telah melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dengan berbagai kelebihan dan kekurangannya. Pemilihan kepala daerah dimaksudkan sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.⁵²⁷ Makna dari kata demokratis dalam undang-undang pemilihan kepala daerah tersebut, tidak dapat dimaknai sepenuhnya sebagai pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara langsung.

Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.⁵²⁸ Untuk wilayah kabupaten urusan pemerintahan daerah dikepalai oleh Bupati dan Wakil Bupati, wilayah kota oleh walikota dan wakil walikota, dan wilayah provinsi oleh seorang gubernur dan wakil gubernur.

Terkait dengan Pelayanan publik secara nyata hanya terjadi di daerah yang memiliki teritorial, yaitu kabupaten/kota, sedangkan provinsi adalah penyebutan secara administrasi terkait wilayah kerja gubernur, yang terdiri atas beberapa kabupaten/kota sekaligus merupakan daerah yang dipimpin oleh seorang gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah. Gubernur pada dasarnya tidak memiliki wilayah teritorial seperti kabupaten sehingga tidak berhubungan langsung dengan masyarakat, yang menyebabkan konstituen tidak merasa memiliki ikatan emosional yang kuat dengan gubernur terpilih. Selain itu gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah

⁵²⁷ Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

⁵²⁸ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dengan kata lain gubernur adalah perpanjangan tangan pemerintah sehingga sebaiknya gubernur langsung diangkat oleh Presiden.

Meskipun pada umumnya sama-sama disebut daerah, perlu dibedakan antara kota/kabupaten sebagai daerah otonom dan provinsi sebagai wilayah administratif.⁵²⁹

1. Provinsi merupakan wilayah administratif, karena pelaksanaan tugas dan kewenangan gubernur serta lembaga provinsi dalam menjalankan kewenangan dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah administratif adalah satuan pemerintah daerah di bawah pemerintahan pusat yang semata-mata hanya menyelenggarakan pemerintahan pusat di wilayah negara.
2. Kabupaten/kota merupakan daerah otonom yang pemerintahannya berada dalam lingkup pemerintahan daerah otonom yang memiliki ciri-ciri kemandirian untuk menjalankan urusan rumah tangganya termasuk memilih sendiri para pejabat, termasuk mengangkat dan memberhentikannya.

Negara Kesatuan Republik Indonesia Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi.⁵³⁰ Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.⁵³¹ Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan

⁵²⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur*, Graha Ilmu, Jakarta, 2011, hlm. 45.

⁵³⁰ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

⁵³¹ Eko Noer Kristiyanto, "Pemilihan Gubernur Tak Langsung Sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. I, No. 3, 2012, hlm. 397.

umum.⁵³² Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁵³³

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa terdapatnya perbedaan mendasar secara kedudukan antara provinsi dan kabupaten/kota walau sama-sama menyangkut sebutan “daerah”. Mengingat karakteristik yang khas dan berbeda antara provinsi dan kabupaten/kota seperti dijelaskan di atas, serta tugas dan kewenangan yang berbeda pula antara gubernur dan bupati/walikota, menjadi tidak relevan jika mekanisme dalam hal pemilihan diberlakukan sama dalam proses pemilihan kepala daerah di tingkat provinsi dan kota/kabupaten.

Berdasarkan permasalahan di atas maka penulis tertarik untuk melaksanakan kajian terhadap masalah pemilihan kepala daerah dalam hal ini yang dimaksud adalah gubernur dan wakil gubernur yang selama ini dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, dengan judul “ **Analisis Yuridis Pengangkatan Gubernur Oleh Presiden**”.

Rumusan Masalah

Bagaimanakah analisis yuridis pengangkatan jabatan Gubernur Oleh Presiden?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif pada dasarnya meneliti kaidah-kaidah hukum dan asas-asas hukum, menelaah permasalahan dengan berpedoman pada data sekunder, yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer yang dimaksud adalah Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan judul penelitian.

⁵³² Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁵³³ Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomo 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Dan Bahan hukum sekunder yang dimaksud adalah doktrin, ajaran para ahli, hasil karya ilmiah para ahli, berita-berita dan hasil wawancara pihak terkait yang diperoleh dari surat kabar serta situs-situs internet yang relevan dengan judul penelitian.

Serta untuk bahan hukum tersier terkait dengan bahan hukum yang memberikan petunjuk dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus umum, kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia dan kamus bahasa Inggris.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Implikasi Pemilihan Gubernur Secara Langsung Dalam Ketatanegaraan

Pada dasarnya pemilihan Gubernur dan wakil gubernur yang dilaksanakan secara langsung sebagai perwujudan daripada pelaksanaan kedaulatan rakyat. Karena dengan dilaksanakannya pemilihan secara langsung, Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suara secara langsung. Dengan dilaksanakannya pemilihan Gubernur secara langsung, juga sebagai perwujudan sarana pembelajaran demokrasi bagi rakyat, karena dengan ikut serta dalam pemilihan merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal yang diharapkan dapat mencerdaskan pemahaman politik bagi masyarakat.

Namun perlu dipahami, bahwa berdasarkan praktek yang terjadi di lapangan dalam hal pemilihan kepala daerah (Gubernur dan wakil gubernur) yang dipilih langsung oleh rakyat juga memiliki beberapa dampak yang negatif atau memiliki aspek

kelemahan, diantaranya terdapatnya masyarakat yang cenderung bersifat *euphoria* dan fanatisme terhadap calon yang mereka dukung. Bahkan apabila calon yang didukung tersebut mengalami kegagalan dalam memenangkan perhelatan pemilihan kepala daerah, maka reaksi yang ditunjukkan oleh massa pendukung dapat cenderung mengarah kepada perbuatan yang anarkis seperti terjadinya bentrok antara massa pendukung yang mengakibatkan rusaknya fasilitas umum. Dari aspek lainnya kelemahan pemilihan kepala daerah secara langsung juga berimbas kepada banyaknya memakan biaya negara dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara, seperti yang diketahui sumber dana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah bersumber kepada keuangan negara. Hal tersebut diperparah lagi apabila dilakukan pemilihan dengan dua kali putaran jika tidak selesai dengan pemilihan satu putaran. Dan pendanaan yang dimaksud disini bukan hanya pendanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah, namun juga pendanaan yang dikeluarkan oleh calon peserta pemilukada gubernur dan wakil gubernur.

Selain itu, secara praktek, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dalam hal ini pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur melahirkan problem kelembagaan baru yang disuatu titik dapat menodai demokrasi lokal. Pemilihan kepala daerah menjadikan sebagai alat pemecah belah terhadap budaya dan hubungan masyarakat lokal.⁵³⁴ Masyarakat telah didoktrin oleh masing-masing tim sukses para kandidat calon gubenur dan wakil gubernur yang pada umumnya bersifat provokatif.

Hal lainnya yang perlu diperhatikan adalah jika kedudukan gubernur terpilih berasal dari dukungan partai politik yang tidak mendukung presiden dalam hal ini, dapat dipastikan akan membentuk konflik baru dikarenakan tidak sejalan program kerja yang dijalankan oleh presiden dengan Gubernur sebagai akibat berbedanya partai politik pendukung antara presiden dengan gubernur. Hal ini tentunya akan menghambat tugas gubernur sebagai perpanjangan tangan dari presiden.

⁵³⁴ Muhammad Andi Susilawa, "Tinjauan Yuridis Terhadap Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Dearah Di Indonesia", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8 No. 2 April 2014, hlm. 353.

Selain itu dalam kenyataan masih banyaknya masyarakat yang tidak menggunakan hak suaranya sebagai warga negara yang baik. Dalam pemilihan kepala daerah masih ditemukannya masalah golput, yaitu kondisi anggota masyarakat yang memiliki hak pilih namun tidak menggunakan hak pilihnya karena berbagai alasan, diantaranya :⁵³⁵ faktor tuntutan ekonomi, faktor politik , faktor administrasi. Partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya terhadap proses pemilihan kepala daerah khususnya Gubernur dan Wakil Gubernur adalah salah satu kelemahan yang harus diperhatikan oleh masyarakat yang tidak menggunakan hak pilihnya.

Kedudukan Gubernur sebagai pimpinan wilayah daerah Provinsi

Gubernur adalah penerima wewenang dari pemerintah pusat⁵³⁶, maka pada hakikatnya gubernur adalah pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah. Dalam hal ini sesungguhnya gubernur adalah bagian dari wilayah administratif yang merupakan bagian dari pusat, tugasnya pun sangat terbatas karena sebagai pelaksana administratif gubernur hanya menjadi pelaksana dari keputusan dan kebijakan pusat. Secara hierarki administrasi pun sangat tegas bahwa gubernur tunduk kepada pemerintah pusat. Gubernur memiliki kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat juga dikarenakan gubernur bertanggung jawab kepada presiden.⁵³⁷ Dengan demikian, pusat hanya berhubungan secara langsung dengan provinsi, sedangkan hubungannya dengan kabupaten/ kota tidak secara langsung, melainkan harus melalui provinsi. Hal tersebut memperlihatkan bahwa gubernur bertindak sebagai perantara dan “jembatan” antara pusat dan daerah. Gubernur menjadi pengawas pelaksanaan program-program pembangunan dan pelayanan publik di daerah (kabupaten/kota), karena dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari kebebasan berotonomi.

⁵³⁵ *Ibid*

⁵³⁶ Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: “dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi”

⁵³⁷ Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Gubernur sebagai pejabat dekonsentrasi seharusnya hanya berperan sebagai perantara antara pemerintah pusat dan daerah, sebatas administratif tanpa ada kewenangan-kewenangan politis. Dalam konteks ini sebenarnya peraturan perundang-undangan terkait Pemerintahan Daerah telah mengatur secara tegas mengenai kewenangan gubernur dan tidak memberi peluang untuk melebihi kewenangan administratif. Namun peran dan fungsi sebagai ujung tombak pemerintah pusat di daerah menjadi tak dapat terlaksana optimal jika gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat. Hikmahanto Juwono mengatakan bahwa kerap terjadi kondisi dimana kepala daerah lebih mengutamakan kepentingan rakyat pemilihnya daripada kepentingan pemerintah pusat, karena yang ditafsirkan adalah amanah, mandat rakyat serta janji kampanye yang dalam banyak hal bisa jadi berbeda dengan garis kebijakan pemerintah pusat dalam tataran yang paling konkret.⁵³⁸

Provinsi merupakan wilayah administratif, karena pelaksanaan tugas-tugas dan kewenangan gubernur serta lembaga provinsi dalam menjalankan kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah administratif adalah satuan pemerintah daerah di bawah pemerintahan pusat yang semata-mata hanya menyelenggarakan pemerintahan pusat di wilayah negara. Adapun ciri-ciri dari pemerintahan wilayah administratif adalah :⁵³⁹

- a. Satuan pemerintahan semacam ini pada hakikatnya adalah perpanjangan tangan dari pemerintah pusat;
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan hanyalah bersifat administrasi semata;
- c. Pelaksananya adalah pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah;

⁵³⁸ Inna Junaenah, "Implikasi Pemilihan Gubernur Secara Langsung Terhadap Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Juni 2010, hlm. 61. 23

⁵³⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *op.cit*, hlm.44.

- d. Hubungan antara pemerintahan wilayah administrasi dan pemerintahan pusat adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah;
- e. Seluruh penyelenggaraan pemerintahannya dibiayai dan menggunakan sarana dan prasarana dari pusat.

Gubernur sebagai pejabat wilayah administrasi mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya ke pusat dan bukan kepada rakyat di daerah tersebut. Rakyat pun tidak dapat meminta pertanggungjawaban perihal kebijakan yang telah digariskan pusat. Pejabat dekonsentrasi hanya bertanggungjawab dari aspek pelaksanaan dari kebijakan tersebut.²⁴ Maka sesungguhnya tidak perlu gubernur dipilih secara langsung oleh masyarakat, karena memang tidak ada kewenangan yang melahirkan suatu pertanggungjawaban antara gubernur dengan rakyat, pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat tidak relevan karena interaksi yang terjalin antara rakyat dan gubernur tidak bersifat langsung. Dengan fungsi yang sangat terbatas dan lebih bersifat administratif, penulis berpendapat bahwa pemilihan gubernur tidak perlu dilakukan secara langsung.⁵⁴⁰

Gagasan Pengangkatan Gubernur Oleh Presiden

Berdasarkan tinjauan kedudukan Gubernur dalam daerah Provinsi, terlihatnya fungsi ganda yang dijalankan oleh Gubernur. Gubernur bertindak selain sebagai pimpinan daerah otonom di tingkat provinsi, juga berkedudukan sebagai pelaksana daripada kekuasaan wilayah administratif ditingkat provinsi. Artinya, selain sebagai kepala daerah Gubernur juga bertindak sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat. Berdasarkan hal tersebut, akan dimungkinkan terjadinya konflik bahwasanya dalam kondisi Gubernur harus menunda kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dikarenakan bertentangan dengan aspirasi masyarakat di daerah. Kegamangan tersebut akan semakin jelas apabila Gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat, karena

⁵⁴⁰ *Ibid*, hlm.66.

legitimasi yang kuat bagi Gubernur telah diperolehnya dari hasil pemilihan kepala daerah secara langsung.

Kewenangan yang dimiliki oleh gubernur seperti diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pelaksana terkait, menunjukkan bahwa peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat lah yang perlu diperkuat agar pemerintahan dan penyelenggaraan negara dapat berjalan dengan baik dan konstitusional. Secara redaksional pun, kata-kata yang tercantum dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah seperti pembinaan, koordinasi, pengawasan ataupun supervisi, fasilitasi, monitoring, evaluasi, secara esensi menunjukkan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Pemilihan secara demokratis untuk kepala daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dimaknai melalui dua cara pemilihan, yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat dan pemilihan tidak langsung (diangkat oleh presiden). Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak wajib diamanahkan oleh konstitusi untuk dilaksanakan disemua level, baik ditingkat provinsi, kabupaten, maupun kota. Pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat untuk tingkat kabupaten dan kota, hal ini berdasarkan kepada pelaksanaan desentralisasi yang hanya dilaksanakan ditingkat kabupaten kota.

Apabila pengangkatan gubernur di angkat langsung oleh presiden, maka mekanisme yang dapat ditempuh melalui dua cara, yang pertama, prosedurnya disebut sebagai mekanisme minimum demokrasi procedural. Dalam hal ini, prosedur demokrasi tetap dilaksanakan namun hanya dalam kadar yang sangat kecil. Mekanisme ini berawal dari pemilihan nama yang diinginkan oleh presiden sebagai penguasa eksekutif tertinggi. Presiden bisa menetapkan minimal satu orang nama yang dianggap kompeten memimpin sebuah wilayah provinsi. Nama ini kemudian diajukan oleh presiden kepada DPRD. DPRD kemudian melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon gubernur yang namanya diajukan presiden. Setelah uji kelayakan, hasilnya diserahkan kepada presiden sebagai bahan pertimbangan terhadap calon yang

diajukan. Atas dasar hal tersebut kemudian presiden dapat menetapkan atau memilih satu orang yang akan menjadi gubernur.⁵⁴¹

Pilihan alternative kedua, disebut sebagai *zero* demokrasi procedural. Mekanisme ini merupakan mekanisme yang menghilangkan proses demokratis untuk memilih gubernur. Mekanisme nya adalah presiden menjadikan jabatan gubernur sebagai jabatan setingkat menteri. Jabatan ini nantinya merupakan jabatan yang masuk dalam struktur cabinet yang dibentuk oleh presiden. Dalam menjalankan tugasnya, gubernur bertanggung jawab penuh kepada presiden. Seperti pembantu presiden lainnya, gubernur dapat diganti sesuai dengan kebutuhan pemerintahan yang dianggap presiden harus dilakukan.

Berdasarkan hal tersebut, maka pengangkatan gubernur oleh presiden akan lebih memberikan kedudukan yang jelas bagi gubernur dalam melaksanakan urusan dalam bidang dekonsentrasi dan juga memperkuat posisi gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat yang ada di daerah atau sebagai perpanjangan tangan dari Presiden, serta menghilangkan dualisme fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan sebagai pelaksana wilayah administrative provinsi.

Penutup

Berdasarkan tinjauan secara yuridis maka pengangkatan gubernur oleh Presiden adalah jalan keluar bagi permasalahan yang dihadapi pada kondisi saat gubernur dipilih langsung oleh rakyat. Dengan pengangkatan gubernur oleh presiden akan lebih memperkuat posisi gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat yang ada di daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah.

Apabila pengangkatan Gubernur nantinya diangkat langsung oleh presiden, maka mekanisme pengangkatan gubernur harus ditetapkan dengan kesesuaian kondisi yang ada di wilayah provinsi, dengan tidak menciderai nilai-nilai demokrasi dan tetap

⁵⁴¹ Agung Wicaksono, “ Gubernur DKI Jakarta Dipilih Presiden : Sebuah Wacana Yang Patut Dipertimbangkan” *Jurnal PolGov*, Vol.1 No.I, 2019, hlm.47.

menjunjung konstitusi sebagai landasan hukum tertinggi dalam melaksanakan urusan pemerintahan Negara Republik Indonesia.



Daftar Pustaka

Buku

Hadiwijoyo, Suryo Sakti, *Gubernur*, Graha Ilmu, Jakarta, 2011.

Artikel Jurnal

Agung Wicaksono, “ Gubernur DKI Jakarta Dipilih Presiden : Sebuah Wacana Yang Patut Dipertimbangkan” *Jurnal PolGov*, Vol.1 No.I, 2019.

Eko Noer Kristiyanto, “Pemilihan Gubernur Tak Langsung Sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. I, No. 3, 2012, hlm. 397.

Inna Junaenah, “Implikasi Pemilihan Gubernur Secara Langsung Terhadap Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Juni 2010.

Muhammad Andi Susilawa, “Tinjauan Yuridis Terhadap Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Dearah Di Indonesia”, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8 Nomor 2 April 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20.

Biodata Penulis

Moza Dela Fudika S.H., M.H., lahir di Teluk Kuantan, 30 November 1994. Menyelesaikan program S1 di Fakultas Hukum Universitas Riau dan menyelesaikan program S2 di Pascasarjana Universitas Islam Riau. Saat ini aktif sebagai Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum., lahir di Pekanbaru, 14 Desember 1995. Menyelesaikan program S1 di Universitas Islam Riau. Serta menyelesaikan program S2 dan S3 di Universitas Islam Indonesia. Pada tahun 2007 beliau dikukuhkan sebagai guru besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UIR dan juga beliau adalah mantan anggota DPRD Riau periode zaman Orde Baru, beliau juga aktif melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat terbukti dengan telah dipublikasikan nya karya ilmiah buku dan artikel ilmiah pada jurnal berakreditasi nasional dan jurnal internasional terindeks Scopus.

Dr. Aryo Akbar, lahir di Pekanbaru pada 20 Maret 1981. Menyelesaikan program S1 dan S2 pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan menyelesaikan program Doktorat pada Program Doktorat Pascasarjana Universitas Islam Bandung. Saat ini aktif sebagai Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau, dan juga aktif sebagai peneliti dalam melaksanakan caturdarma perguruan tinggi pada Universitas Islam Riau.

Problematika Sentralisasi Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia

Imam Wiranto dan Sudarto

Universitas Gadjah Mada

Email : imam.wiranto@mail.ugm.ac.id, sudarto98@mail.ugm.ac.id

Abstract

After the passing of Law no. 3 of 2020 concerning amendments to Law no. 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining, local governments no longer have the authority to grant mineral and coal mining business permits because this authority has been fully transferred to the central government. Therefore, it is necessary to conduct research to analyze the problems and legal politics that occur with the centralization of the authority to grant mineral and coal mining business permits in Indonesia. This research uses normative juridical research methods with statutory, conceptual and historical approaches that are analyzed descriptively qualitatively from legal materials related to the formulation of the problem. Based on the results of this study, it can be concluded that the centralization of authority to grant mineral and coal mining business permits is considered to have hurt the implementation of the Regional Autonomy concept as preserved in the constitution and the political law that was built related to the centralization of the authority to grant permits oriented to the ideology of corporatism, which aims to prioritize and accommodate interests of the mining corporation elite. Thus, there needs to be a proportional division of authority between the central and regional governments while still giving authority to local governments in issuing permits as a form of application of the concept of regional autonomy.

Keywords: *Mineral and Coal Mining Business Permits, Authority, Centralization.*

Abstrak

Pasca disahkannya UU No. 3 Tahun 2020 tentang perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, pemerintah daerah tidak lagi mempunyai kewenangan dalam pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara karena kewenangan tersebut telah dialihkan sepenuhnya kepada pemerintah pusat. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian untuk menganalisis bagaimana problematika dan politik hukum yang terjadi dengan adanya sentralisasi kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan historis yang dianalisis secara deskriptif kualitatif dari bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan rumusan

permasalahan. Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa sentralisasi kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara dinilai telah mencederai pelaksanaan konsep Otonomi Daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi dan politik hukum yang dibangun terkait sentralisasi kewenangan pemberian izin tersebut berorientasi pada ideologi korporatisme, yaitu bertujuan untuk mengutamakan dan mengakomodir kepentingan elite korporasi tambang. Dengan demikian, perlu adanya pembagian kewenangan yang proporsional antar pemerintah pusat dan daerah dengan tetap memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pemberian izin sebagai bentuk penerapan konsep otonomi daerah.

Kata kunci: Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Kewenangan, Sentralisasi.

Pendahuluan

Salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah pelaksanaan kebijakan desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal itu tertuang dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pelaksanaan otonomi daerah ini dilandasi dengan semangat mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang sifatnya otoritarian-sentralistik pada masa orde baru menuju kepada pemerintahan yang demokratis-desentralistik.⁵⁴²

Kebijakan Otonomi daerah ini berdampak pada adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang membagi urusan pemerintahan menjadi 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan

⁵⁴² Muhammad Akbal, “Harmonisasi Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah”, *Jurnal Supremasi*, Edisi Vol. XI No. 2, Oktober 2016, hlm. 99.

umum. Urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.⁵⁴³ Dengan adanya pembagian kewenangan tersebut, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga daerahnya. Salah satunya ialah kewenangan untuk melakukan penguasaan atas sumber daya alam di bidang usaha pertambangan mineral dan batubara (minerba), seperti pemberian izin usaha pertambangan (IUP).

Ketentuan mengenai kegiatan penguasaan atas sumber daya mineral dan batubara diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang menyatakan bahwa Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Kondisi tersebut menunjukkan adanya semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang dicitakan oleh pembentuk undang-undang dalam konteks penguasaan atas sumber daya mineral dan batubara.⁵⁴⁴ Kewenangan pemerintah daerah atas penguasaan sumber daya minerba kemudian dikuatkan kembali pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 perihal pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dimana mahkamah dalam pertimbangannya mengatakan bahwa “pembagian urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif haruslah berdasarkan pada semangat konstitusi yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah”.

⁵⁴³ Septi Nur Wijayanti, “Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Jurnal Media Hukum*, Edisi Vol. 23 No. 2, Desember 2016, hlm. 188.

⁵⁴⁴ Nabilla Desyalika Putri dan Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Legislasi Pengambilalihan kewenangan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh Pemerintah Pusat”, *Jurnal Legislasi*, Edisi Vol. 3 No. 01, Maret 2016, hlm. 20.

Polemik mulai muncul sejak disahkannya UU No. 3 Tahun 2020 yang merevisi UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. UU tersebut telah menimbulkan permasalahan hukum baru karena adanya sentralisasi kewenangan dalam pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara. Hal tersebut dapat dilihat dengan diubahnya ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa “Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan undang-undang ini”. Ditambah lagi dengan adanya sejumlah pasal yang dihapus dalam UU No. 4 Tahun 2009 berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah, seperti Pasal 7 yang menerangkan kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, Pasal 8 yang mengatur tentang kewenangan pemerintah kabupaten/kota, dan Pasal 37 yang mengatur soal pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP). Dengan adanya UU tersebut, maka pemerintah daerah tidak lagi berwenang memberikan izin usaha pertambangan mineral dan batubara dikarenakan perizinan pertambangan sudah diambil oleh pemerintah pusat.⁵⁴⁵ Dengan demikian, telah terjadinya sentralisasi kewenangan dalam pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan dua rumusan masalah sebagai berikut: **Pertama**, bagaimana problematika sentralisasi kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. **Kedua**, bagaimana politik hukum sentralisasi kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.

Metode Penelitian

⁵⁴⁵ Roni Sulistyanto Luhukay dan Rachmasari Kusuma Dewi, “Sentralisasi Kewenangan Perizinan Usaha oleh Pemerintah Pusat dalam Rancangan Undang-Undang Mineral dan Batubara”, *Jurnal Al-‘Adl*, Edisi Vol.13 No. 2, Juli 2020, hlm. 272.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, karena hendak menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵⁴⁶ Atau bisa disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan dengan mengkaji secara kritis bahan-bahan kepustakaan seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan bahan-bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.⁵⁴⁷ Khususnya dalam mengkaji problematika sentralisasi kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara beserta politik hukumnya.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang merupakan pendekatan untuk mengkaji perundang-undangan terkait tema penelitian⁵⁴⁸, pendekatan analisis konsep hukum (*analitical & conseptual approach*) yang merupakan pendekatan dengan cara mempelajari pandangan serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, pendekatan sejarah (*historical approach*) yang dilakukan melalui penelaahan latar belakang beserta perkembangan materi yang diteliti dan pendekatan kasus (*case approach*) yang dilakukan dengan menilik secara lebih jauh masalah yang diteliti.⁵⁴⁹

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mencermati literatur-literatur, artikel-artikel serta bahan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini, yang terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, pendapat ahli, artikel hukum dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan lain-lain. Penelitian ini menggunakan cara pengambilan data berupa studi kepustakaan untuk mencari dan mengumpulkan sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian yang kemudian dibaca dan ditelaah secara mendalam sehingga diperoleh analisis data-data yang berkaitan dengan penelitian.

⁵⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Peneltiian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 35.

⁵⁴⁷ Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 51.

⁵⁴⁸ Jhonny Ibrahim, *Metodelogi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang, 2010, hlm. 93.

⁵⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm 93-94.

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu menganalisis data-data yang telah dikumpulkan untuk kemudian dituangkan dalam bentuk deskriptif berupa kata-kata yang tertulis dengan cara mengelompokkan dan menyusun data secara sistematis yang kemudian akan dilakukan penganalisisan data untuk menarik kesimpulan dari fakta yang terjadi.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Problematika Sentralisasi Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia

Sentralisasi kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara di Indonesia dinilai tidak sesuai dengan pelaksanaan prinsip Otonomi Daerah. Sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yakni “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁵⁰ Perumusan otonomi yang luas itu tercermin dalam pembagian tugas dan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Konsep otonomi daerah merupakan penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak dicapai antara lain ialah pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan dan peran serta masyarakat maupun meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁵¹ Sedangkan otonomi terbatas menurut **Bagir Manan** yaitu, apabila sistem supervisi dan

⁵⁵⁰ Lulu Herwanto, “Konkurensi ewenangan Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Dalam Prinsip Otonomi Daerah”, *Halu Oleo*, Vol. 2 Issue. 1, April 2020, hlm 61.

⁵⁵¹ Diyan Isnaeni, “Implikasi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Izin Usaha Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Yurispruden*, Vol. 1 No. 1, Januari 2018, hlm. 36.

pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.⁵⁵²

Selain itu, otonomi daerah dalam sistem negara kesatuan ditekankan pada adanya kemandirian daerah untuk mengurus dan menjalankan sebagian urusan yang menjadi wewenangnya, sehingga pelaksanaan otonomi daerah harus berdasarkan aturan yang mengatur secara jelas. Kemudian pelaksanaan konsep otonomi daerah didasarkan dengan adanya hubungan wewenang antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pembagian urusan dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah dalam hal ini dimaksudkan bahwa daerah diberikan sepenuhnya oleh pemerintah pusat, namun tidak semua urusan diberikan kepada pemerintah daerah melainkan hanya sebagian urusan saja, sehingga dalam pembagian urusan Otonomi Daerah harus dilakukan secara proporsional.⁵⁵³ Hal ini sebagaimana yang dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁵⁵⁴ Didasarkan

⁵⁵² Abdul Rauf Alauddin Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 4, Oktober-Desember 2015, hlm. 581.

⁵⁵³ Mifta Farid, Antikowati, Rosita Indrayati, “Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah”, *e-Journal Lentera Hukum*, Edisi Vol. 4 No. 2, 2017, hlm. 74.

⁵⁵⁴ Moh Gandara, “Kewenangan atribusi, Delegasi, Mandat”, *Khazanah Hukum*, Edisi Vol. 2 No. 3, November 2020, hlm. 94.

pada sumber kewenangan tersebut, UU yang menjadi dasar pemberian kewenangan kepada pemerintahan daerah secara atribusi adalah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan Pasal 9 UU tersebut menyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut ialah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti Politik luar negeri, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Urusan pemerintahan konkuren ialah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum ialah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.⁵⁵⁵

Berdasarkan UU tersebut dapat dilihat bahwa kewenangan pemerintahan daerah yang diperoleh secara atribusi ialah urusan pemerintahan konkuren. Sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Salah satu bentuk urusan pemerintahan daerah dalam bentuk urusan pemerintahan pilihan adalah dibidang energi dan sumber daya mineral. Oleh karena itu, dalam ketentuan Pasal 9 Ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah”. Hal ini berarti bahwa urusan pemerintahan konkuren dilaksanakan pemerintahan daerah sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi di daerah dimana daerah berhak untuk mengatur daerahnya sendiri.⁵⁵⁶ Dengan demikian, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah maka pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

⁵⁵⁵ Djambar, M.Yasin Nahar dan Muhammad Tavip, “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan Dalam Perspektif Otonomi Daerah”, *Jurnal Katalogis*, Edisi Vol. 5 No. 2, Februari 2017, hlm. 28.

⁵⁵⁶ Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pmeerintahan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi Vol. 15 No. 2, Juli 2018, hlm. 4.

pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu, untuk setiap bidang urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pilihan khususnya dalam sektor pertambangan senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.⁵⁵⁷ Sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.

Disamping itu, UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara juga memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya alam mineral dan batubara sebagai perwujudan semangat dari penerapan prinsip otonomi daerah. Sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 37 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara terkait kewenangan dalam pemberian izin usaha pertambangan. Namun, setelah disahkannya UU No. 3 Tahun 2020 tentang perubahan atas UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, ketentuan Pasal 37 yang mengatur terkait pembagian kewenangan perizinan tersebut telah dihapuskan dan kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020 tersebut dengan tegas menyatakan bahwa penguasaan pertambangan mineral dan batubara diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini mencerminkan adanya sentralisasi kewenangan dalam pemberian izin, sehingga dinilai telah mencederai pelaksanaan prinsip Otonomi Daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi. Seharusnya pemerintah daerah tetap mempunyai kewenangan dalam pemberian izin pertambangan karena berdasarkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren telah jelas menyatakan bahwa bidang energi dan sumber daya mineral merupakan kewenangan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Akan tetapi, dalam UU Minerba perubahan tersebut, kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam pengelolaan mineral dan batubara khususnya dalam

⁵⁵⁷ Fatkhul Muin, "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi Vol. 8 No. 1, Januari-Maret 2014, hlm. 73.

kewenangan pemberian izin justru telah ditarik ke Pemerintah Pusat sehingga pembinaan dan pengawasan yang seharusnya dilaksanakan Pemerintah Daerah pun digugurkan dengan adanya UU perubahan tersebut.⁵⁵⁸

Selain itu, dengan adanya perubahan UU tersebut telah terjadinya disharmonisasi antara UU No. 3 Tahun 2020 tentang perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kedua aturan tersebut terjadi konflik dari segi substansi peraturan dimana peraturan yang secara hierarkis sejajar dan mengatur hal yang sama meskipun yang satu mengatur secara khusus sedangkan peraturan lainnya mengatur secara umum.⁵⁵⁹ Dengan adanya pertentangan tersebut mencerminkan bentuk inkonsistensi dari segi pengaturan, khususnya dalam hal pengaturan kewenangan penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP). Oleh karena itu, perlu adanya upaya untuk mencegah timbulnya konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu dengan merevisi beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron atau tidak sejalan dengan kebijakan otonomi daerah. Harmonisasi peraturan perundang-undangan sektoral dengan peraturan perundang-undangan desentralisasi dan Otonomi Daerah merupakan hal yang sangat penting dan strategis dalam membentuk atau melahirkan peraturan perundang-undangan yang baik dan implementatif.⁵⁶⁰

Selanjutnya, dengan adanya sentralisasi kewenangan tersebut juga akan menimbulkan dampak ketidakefektifan pengawasan terhadap kegiatan usaha pertambangan sehingga menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan karena tiadanya pengawasan pemerintah daerah terhadap kegiatan pertambangan yang ada di

⁵⁵⁸ [Andre Barahamin](http://www.aman.or.id/2020/06/5-masalah-uu-minerba-bagi-masyarakat-adat/), “5 Masalah UU Minerba Bagi Masyarakat Adat”, terdapat dalam <http://www.aman.or.id/2020/06/5-masalah-uu-minerba-bagi-masyarakat-adat/>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

⁵⁵⁹ Ade Arif Firmansyahdan Malicia Evendia, “Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 65, 2015, hlm. 30.

⁵⁶⁰ Muhammad Akbal, “Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah”, *Jurnal supremasi*, Edisi Vol. XI No. 2, Oktober 2016, hlm. 99.

daerahnya.⁵⁶¹ Penarikan kewenangan perizinan ke pusat ini menimbulkan kontradiksi dengan upaya pembinaan dan pengawasan yang dibangun pemerintah daerah. Apakah pemerintah pusat sanggup melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap ribuan izin tambang yang tersebar di seluruh Indonesia, kemudian bagaimana proses transisinya baik transisi sumber daya manusia maupun kelembagaan.⁵⁶² Pemerintah daerah dinilai lebih memiliki keterjangkauan pengawasan lebih kuat dibandingkan pusat karena lokasi yang berdekatan dengan wilayah pertambangan. Dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, kewenangan provinsi cukup kuat karena pemerintah daerah bukan hanya sebatas memberi izin, tapi juga terkait pencadangan, pendataan dan tata ruang daya dukung tampung lingkungan maupun kewenangan dalam mengatur hak dan kewajiban pemegang izin perusahaan pertambangan. Namun, kewenangan pemerintah daerah tersebut telah dicabut dengan disahkannya UU No. 3 Tahun 2020, sehingga Pemerintah daerah tidak memiliki posisi tawar dan terlibat dalam pengelolaan sumber daya alam. Oleh karena itu, *natural resource* untuk rakyat jadi sentralistik yang terpusat pada pemerintah pusat, *Sense belongin* pemerintah provinsi terhadap *natural resource* semakin hilang sehingga berdampak terhadap kerusakan lingkungan akibat ketidakpedulian pemerintah daerah.⁵⁶³

Pakar Hukum Pertambangan, **Ahmad Redi**, berpendapat bahwa perusahaan pertambangan tidak hanya mengenai penerbitan izin. Namun ada kewajiban pembinaan, pengawasan, penegakan hukum, dan pengendalian. Perizinan yang bersifat sentralistik akan berdampak pada tidak efektifnya kewajiban-kewajiban tersebut. Dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 pun mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam yang mesti dilakukan

⁵⁶¹ PUSHEP, “Sentralisasi Sektor Pertambangan Jadikan Daerah Tidak Merasa Memiliki dan Peduli terhadap Dampak Lingkungan, terdapat dalam <https://pushep.or.id/sentralisasi-sektor-pertambangan-jadikan-daerah-tidak-merasa-memiliki-dan-peduli-terhadap-dampak-lingkungan/>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

⁵⁶² Della Syahni, “UU Minerba Ketok Palu: Jaminan Korporasi, Ancaman bagi Rakyat dan Lingkungan”, terdapat dalam <https://www.mongabay.co.id/2020/05/13/uu-minerba-ketok-palu-jaminan-korporasi-ancaman-bagi-rakyat-dan-lingkungan/>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

⁵⁶³ Mochammad Januar Rizki, “Risiko Hilangnya Sejumlah Kewenangan Daerah dalam UU Minerba”, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f28e9f6d2e91/risiko-hilangnya-sejumlah-kewenangan-daerah-dalam-uu-minerba?page=2>, diakses tanggal 22 Maret 2021.

secara adil dan selaras. Sentralisasi perizinan dapat menimbulkan ketidakadilan dan ketidakselarasan pengelolaan sumber daya alam. Persoalan lainnya, perizinan di pemerintah pusat membuat jarak pelayanan sangat jauh dengan masyarakat, meskipun diterapkannya metode digitalisasi.⁵⁶⁴ Oleh karena itu, apabila terjadi permasalahan dalam proses penerbitan izin maupun terhadap pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan di daerah maka akses masyarakat akan sangat sulit.

Politik Hukum Sentralisasi Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia

Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyetujui Revisi UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dalam Rapat Paripurna DPR RI pada 12 Mei 2020 lalu.⁵⁶⁵ Revisi UU Minerba tersebut kemudian diundangkan pada 10 Juni 2020 lalu menjadi UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.⁵⁶⁶ Setidaknya, ada beberapa hal yang menjadi alasan dilakukan revisi atas UU No. 4 Tahun 2009, diantaranya : (i) sebagai tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan baik sebagian maupun secara keseluruhan permohonan uji materiil terhadap beberapa pasal dalam UU No. 4 Tahun 2009; (ii) sinkronisasi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan di bidang pertambangan minerba; (iii) banyaknya kasus tumpang tindih perizinan pertambangan pada suatu wilayah pertambangan; (iv) sebagai upaya guna mengatasi ragam permasalahan di sektor pertambangan minerba seperti dalam bidang

⁵⁶⁴ Verda Nano Setiawan, “Kotak Pandora Beralihnya Kewenangan Izin Tambang Ke Pusat”, terdapat dalam <https://katadata.co.id/sortatobing/berita/5fd36ce78689a/kotak-pandora-beralihnya-kewenangan-izin-tambang-ke-pusat>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

⁵⁶⁵ DPR RI, “Paripurna DPR Sahkan RUU Minerba Jadi UU”, terdapat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/28748/t/Paripurna+DPR+Sahkan+RUU+Minerba+Jadi+UU>, diakses tanggal 23 Maret 2021.

⁵⁶⁶ Ridwan Nanda Mulyana, “ Sekretariat Negara: UU Minerba Sudah Diteken Presiden Jokowi Pada 10 Juni 2020”, terdapat dalam <https://industri.kontan.co.id/news/sekretariat-negara-uu-minerba-sudah-diteken-presiden-jokowi-pada-10-juni-2020>, diakses tanggal 23 Maret 2021.

pengelolaan dan pemurnian, data dan informasi pertambangan, pengawasan, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, dan sanksi.⁵⁶⁷

Salah satu isu sentral dalam revisi uu minerba adalah berkenaan dengan upaya pemerintah untuk melakukan pembenahan sistem perizinan pertambangan. Upaya tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalihan penerbitan izin pertambangan kepada pemerintah pusat. Sentralisasi perizinan ini tentunya bukan tanpa alasan. Anggota komisi VII DPR RI, Maman Abdurrahman mengatakan bahwa sentralisasi perizinan dilakukan sebagai bentuk penyederhanaan perizinan guna memutus rantai birokrasi yang berbelit-belit dan mempercepat proses investasi bagi pengusaha ataupun investor usaha tambang dari bawah sampai ke atas.⁵⁶⁸ Selain alasan untuk memutus rantai birokrasi yang berbelit-belit dan mempercepat proses investasi, maraknya korupsi yang dilakukan di daerah terkait perizinan pertambangan juga menjadi alasan penting dialihkannya ke izin ke tangan pemerintah pusat. Indonesian Corruption Watch (ICW) mencatat ada 30 orang kepala daerah yang menjadi tersangka kasus korupsi pada 2017 lalu. Salah satu kepala daerah yang pernah terjerat kasus korupsi sektor perizinan minerba adalah Mantan Gubernur Sulawesi Tenggara, Nur Alam yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi terkait penerbitan izin usaha pertambangan (IUP) PT Anugrah Harisma Barakah (HAB).⁵⁶⁹

Pengalihan kewenangan penerbitan izin pertambangan kepada pemerintah pusat menimbulkan reaksi keras dari kalangan masyarakat dimana masyarakat menilai bahwa hal tersebut bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi dan semangat reformasi serta memperbesar terjadinya perselingkuhan antara oligarki kekuasaan dan oligarki

⁵⁶⁷ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, DPR RI, Jakarta, 2018, hlm. 46-52.

⁵⁶⁸ DPR RI, "RUU Minerba Fokus Pada Pertumbuhan Ekonomi", terdapat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/27695/t/RUU+Minerba+Fokus+Pada+Pertumbuhan+Ekonomi>. diakses tanggal 24 Maret 2021.

⁵⁶⁹ Novrieza Rahmi, "Sektor Perizinan Masih Menjadi Lahan Empuk Korupsi Pejabat Negara" terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5af1593ebc71b/sektor-perizinan-masih-menjadi-lahan-empuk-korupsi-pejabat-daerah?page=all>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

perusahaan.⁵⁷⁰ Penolakan di masyarakat atas hadirnya UU No. 3 Tahun 2020 dibuktikan dengan adanya pelaksanaan sidang rakyat secara virtual yang diadakan oleh koalisi masyarakat sipil yang tergabung dalam gerakan #BersihkanIndonesia pada tanggal 29 Mei hingga 1 Juni 2020 lalu. Sidang tersebut dilakukan sebagai bentuk pernyataan menolak sidang paripurna DPR atas pengesahan revisi UU Minerba sekaligus konsolidasi uji materi UU Minerba. Sidang tersebut disiarkan langsung di kanal *YouTube* bersihkan Indonia dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dan diikuti oleh 25 lembaga yang tergabung dalam koalisi seperti YLBHI, Kanopi Bengkulu, Trend Asia, Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), WALHI Kalimantan Selatan, WALHI Jawa Barat, WALHI Sumatera, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), JATAM Kalimantan Timur, Sains Sajogyo Institut, 350 orang Indonesia & FB Jejaring, Greenpeace Indonesia, LBH Bandung, LBH Semarang, LBH Surabaya, LBH Padang, Front Nahdliyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA), Srikandi Lestari, Aksi Ekologi dan Emansipasi Rakyat (AEER), hingga *Indonesian Corruption Watch (ICW)*.⁵⁷¹

Selain itu, penolakan terhadap hadirnya UU No. 3 Tahun 2020 juga dibuktikan dengan adanya upaya *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi oleh sejumlah kalangan mulai dari gubernur, mantan pejabat, pakar pertambangan hingga aktivis mahasiswa. Pemohon dalam gugatan itu antara lain: Erzaldi Rosman Djohan (Gubernur Kepulauan Bangka Belitung), Alirman Sori (Ketua PPUU DPD RI), Tamsil Linrung (anggota DPD RI), Hamdan Zoelva (Perkumpulan Serikat Islam), Marwan Batubara (Indonesian Resources Studies/IRESS), Budi Santoso (Indonesia Mining Watch/IMW), Ilham Rifki Nurfajar (Sekjen Perhimpunan Mahasiswa Pertambangan), dan M. Andrean Saefudin (Ketua Umum Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia). Ahmad Redi, salah satu tim kuasa hukum pemohon mengatakan bahwa pihaknya

⁵⁷⁰ Rika Putri Wulandari dan Muhammad Helmi Fahrozi, "Politik Hukum Pengalihan Izin pada Pemerintah Pusat Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah", *Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i*, Edisi Vol.8 No. 1, Februari 2021, hlm. 198.

⁵⁷¹ [Ahmad Supardi](https://www.mongabay.co.id/2020/05/30/tolak-uu-minerba-koalisi-masyarakat-sipil-gelar-sidang-rakyat/), "Tolak UU Minerba, Koalisi Masyarakat Sipil Gelar Sidang Rakyat", terdapat dalam <https://www.mongabay.co.id/2020/05/30/tolak-uu-minerba-koalisi-masyarakat-sipil-gelar-sidang-rakyat/>, diakses tanggal 25 Maret 2020.

mengajukan *Judicial Review* berupa uji formal, menggugat proses pembentukan dan pembahasan UU No. 3 Tahun 2020 yang dinilai cacat, tidak transparan dan menyalahi ketentuan perundang-undangan.⁵⁷²

Sentralisasi kewenangan perizinan dalam UU No. 3 Tahun 2020 juga dinilai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam yang diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR) Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang salah satu prinsipnya pada point 12 berbunyi: “melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam”. Prinsip ini menegaskan bahwa dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk di dalamnya sumber daya minerba harus tercipta sinergitas di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini bertujuan agar tujuan hukum pengelolaan sumber daya alam yang dicita-citakan, yakni mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia, sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.⁵⁷³

Di satu sisi memang pengalihan kewenangan penerbitan izin ke pemerintah pusat ini dilaksanakan sebagai bentuk penyederhanaan izin agar sistem perizinan pertambangan di Indonesia menjadi lebih efisien. Namun disisi lain, tidak dapat dipungkiri bahwa hal ini justru menghilangkan *spirit* desentralisasi yang dibangun dalam konstitusi dan *spirit* pengelolaan pertambangan Indonesia sejak dikeluarkannya UU Nomor 4 Tahun 2009. UU No. 4 Tahun 2009 telah mengubah paradigma pengelolaan yang dulunya bersifat sentralistik menjadi desentralistik. Oleh karena

⁵⁷² Ridwan Nanda Mulyana, “Ini Pihak-pihak Yang Menggugat UU Minerba Ke Mahkamah Konstitusi”, terdapat dalam <https://industri.kontan.co.id/news/ini-pihak-pihak-yang-menggugat-uu-minerba-ke-mahkamah-konstitusi>, diakses tanggal 25 Maret 2020.

⁵⁷³ Herdiansyah Hamzah, “Politik Hukum Sumber Daya Alam”, *Jurnal Jurisprudentie*, Edisi Vol. 6 No.2, Desember 2019, hlm. 289.

itulah, UU No. 3 Tahun 2020 sebagai perubahan UU No. 4 Tahun 2009 justru mengembalikan semangat sentralistik layaknya zaman orde baru. Tentu saja norma tersebut dibuat agar taipan tambang yang berafiliasi dengan pemerintah dapat dengan mudah mengurus izin tambang perusahaannya. Ini membuktikan bahwa politik hukum yang dibangun adalah politik hukum yang mengarah pada ideologi korporatisme, yang tujuannya adalah untuk mengakomodir kepentingan elite korporasi tambang.

Penutup

Pasca disahkannya UU No. 3 Tahun 2020 tentang perubahan atas UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, ketentuan Pasal 37 yang mengatur mengenai pembagian kewenangan dalam pemberian izin usaha pertambangan telah dihapus, sehingga penguasaan pertambangan mineral dan batubara diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 UU tersebut. Dengan demikian, adanya sentralisasi kewenangan dalam pemberian izin dinilai telah mencederai pelaksanaan prinsip Otonomi Daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 dan Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 tentang Pemerintahan Daerah, karena berdasarkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren telah jelas menyatakan bahwa bidang energi dan sumber daya mineral merupakan kewenangan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.

Politik Hukum yang dibangun dengan adanya sentralisasi kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batu bara di Indonesia ialah berorientasi pada ideologi korporatisme, yaitu bertujuan untuk mengutamakan dan mengakomodir kepentingan elite korporasi tambang. Meskipun pada dasarnya sentralisasi perizinan ini bertujuan baik untuk menyederhanakan sistem perizinan tambang agar lebih efisien yang selama ini dinilai dilakukan melalui birokrasi yang berbelit-belit.

Dengan demikian, seharusnya perlu adanya pembagian kewenangan yang proporsional antar pemerintah pusat dan daerah dengan tetap memberikan kewenangan

kepada pemerintah daerah dalam pemberian izin sebagai bentuk penerapan konsep otonomi daerah. Selain itu, perlu adanya pengaturan mengenai konsep yang baik terkait pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah pasca adanya sentralisasi kewenangan perizinan tersebut agar bisa dilaksanakan secara efektif dan efisien.



Daftar Pustaka

1. Buku

Ibrahim, Jhonny, *Metodelogi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang, 2010.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2010.

Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014.

2. Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, DPR RI, Jakarta, 2018.

3. Artikel Jurnal

Abdul Rauf Alauddin Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi Vol. 9 No. 4, Oktober-Desember 2015.

Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia, “Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 65, 2015.

Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi Vol. 15 No. 2, Juli 2018.

Diyan Isnaeni, “Implikasi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Izin Usaha Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Yurispruden*, Edisi Vol. 1 No. 1, Januari 2018.

Djambor, M.Yasin Nahar dan Muhammad Tavip, “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan Dalam Perspektif Otonomi Daerah”, *Jurnal Katalogis*, Edisi Vol. 5 No. 2, Februari 2017.

- Fatkul Muin, “Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi Vol. 8 No. 1, Januari-Maret 2014.
- Herdiansyah Hamzah, “Politik Hukum Sumber Daya Alam”, *Jurnal Jurisprudentie*, Edisi Vol. 6 No.2, Desember 2019.
- Lulu Herwanto, “Konkurensi ewenangan Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Dalam Prinsip Otonomi Daerah”, *Halu Oleo*, Edisi Vol. 2 Issue. 1, April 2020.
- Mifta Farid, Antikowati, Rosita Indrayati , “Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah”, *e-Journal Lentera Hukum*, Edisi Vol. 4 No. 2, 2017.
- Moh Gandara, “Kewenangan atribusi, Delegasi, Mandat”, *Khazanah Hukum*, Edisi Vol. 2 No. 3, November 2020
- Muhammad Akbal, “Harmonisasi Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah”, *Jurnal Supremasi*, Edisi Vol. XI No. 2, Oktober 2016..
- Muhammad Akbal, “Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah”, *Jurnal supremasi*, Vol. XI No. 2, Oktober 2016.
- Nabilla Desyalika Putri dan Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Legislasi Pengambilalihan kewenangan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh Pemerintah Pusat”, *Jurnal Legislasi*, Edisi Vol. 3 No. 01, Maret 2016.
- Rika Putri Wulandari dan Muhammad Helmi Fahrozi, “Politik Hukum Pengalihan Izin pada Pemerintah Pusat Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah”, *Jurnal Sosial dan Budaya Syar’i*, Edisi Vol.8 No. 1, Februari 2021.
- Roni Sulistyanto Luhukay dan Rachmasari Kusuma Dewi, “Sentralisasi Kewenangan Perizinan Usaha oleh Pemerintah Pusat dalam Rancangan

Undang-Undang Mineral dan Batubara”, *Jurnal Al-‘Adl*, Edisi Vol.13 No. 2, Juli 2020.

Septi Nur Wijayanti, “Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Jurnal Media Hukum*, Edisi Vol. 23 No. 2, Desember 2016.

3. Internet

“5 Masalah UU Minerba Bagi Masyarakat Adat”, <http://www.aman.or.id/2020/06/5-masalah-uu-minerba-bagi-masyarakat-adat/>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

“Ini Pihak-pihak Yang Menggugat UU Minerba Ke Mahkamah Konstitusi”, <https://industri.kontan.co.id/news/ini-pihak-pihak-yang-menggugat-uu-minerba-ke-mahkamah-konstitusi>, diakses tanggal 25 Maret 2020.

“Kotak Pandora Beralihnya Kewenangan Izin Tambang Ke Pusat”, <https://katadata.co.id/sortatobing/berita/5fd36ce78689a/kotak-pandora-beralihnya-kewenangan-izin-tambang-ke-pusat>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

“Paripurna DPR Sahkan RUU Minerba Jadi UU”, terdapat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/28748/t/Paripurna+DPR+Sahkan+RUU+Minerba+Jadi+UU>, diakses tanggal 23 Maret 2021.

“Risiko Hilangnya Sejumlah Kewenangan Daerah dalam UU Minerba”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f28c9f6d2e91/risiko-hilangnya-sejumlah-kewenangan-daerah-dalam-uu-minerba?page=2>, diakses tanggal 22 Maret 2021.

“RUU Minerba Fokus Pada Pertumbuhan Ekonomi”, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/27695/t/RUU+Minerba+Fokus+Pada+Pertumbuhan+Ekonomi>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

“Sekretariat Negara: UU Minerba Sudah Diteken Presiden Jokowi Pada 10 Juni 2020”, <https://industri.kontan.co.id/news/sekretariat-negara-uu-minerba->

sudah-diteken-presiden-jokowi-pada-10-juni-2020, diakses tanggal 23 Maret 2021.

“Sektor Perizinan Masih Menjadi Lahan Empuk Korupsi Pejabat Negara”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5af1593ebc71b/sektor-perizinan-masih-menjadi-lahan-empuk-korupsi-pejabat-daerah?page=all>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

“Sentralisasi Sektor Pertambangan Jadikan Daerah Tidak Merasa Memiliki dan Peduli terhadap Dampak Lingkungan, <https://pushep.or.id/sentralisasi-sektor-pertambangan-jadikan-daerah-tidak-merasa-memiliki-dan-peduli-terhadap-dampak-lingkungan/>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

“Tolak UU Minerba, Koalisi Masyarakat Sipil Gelar Sidang Rakyat”, <https://www.mongabay.co.id/2020/05/30/tolak-uu-minerba-koalisi-masyarakat-sipil-gelar-sidang-rakyat/>, diakses tanggal 25 Maret 2020.

“UU Minerba Ketok Palu: Jaminan Korporasi, Ancaman bagi Rakyat dan Lingkungan”, <https://www.mongabay.co.id/2020/05/13/uu-minerba-ketok-palu-jaminan-korporasi-ancaman-bagi-rakyat-dan-lingkungan/>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

4. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959.

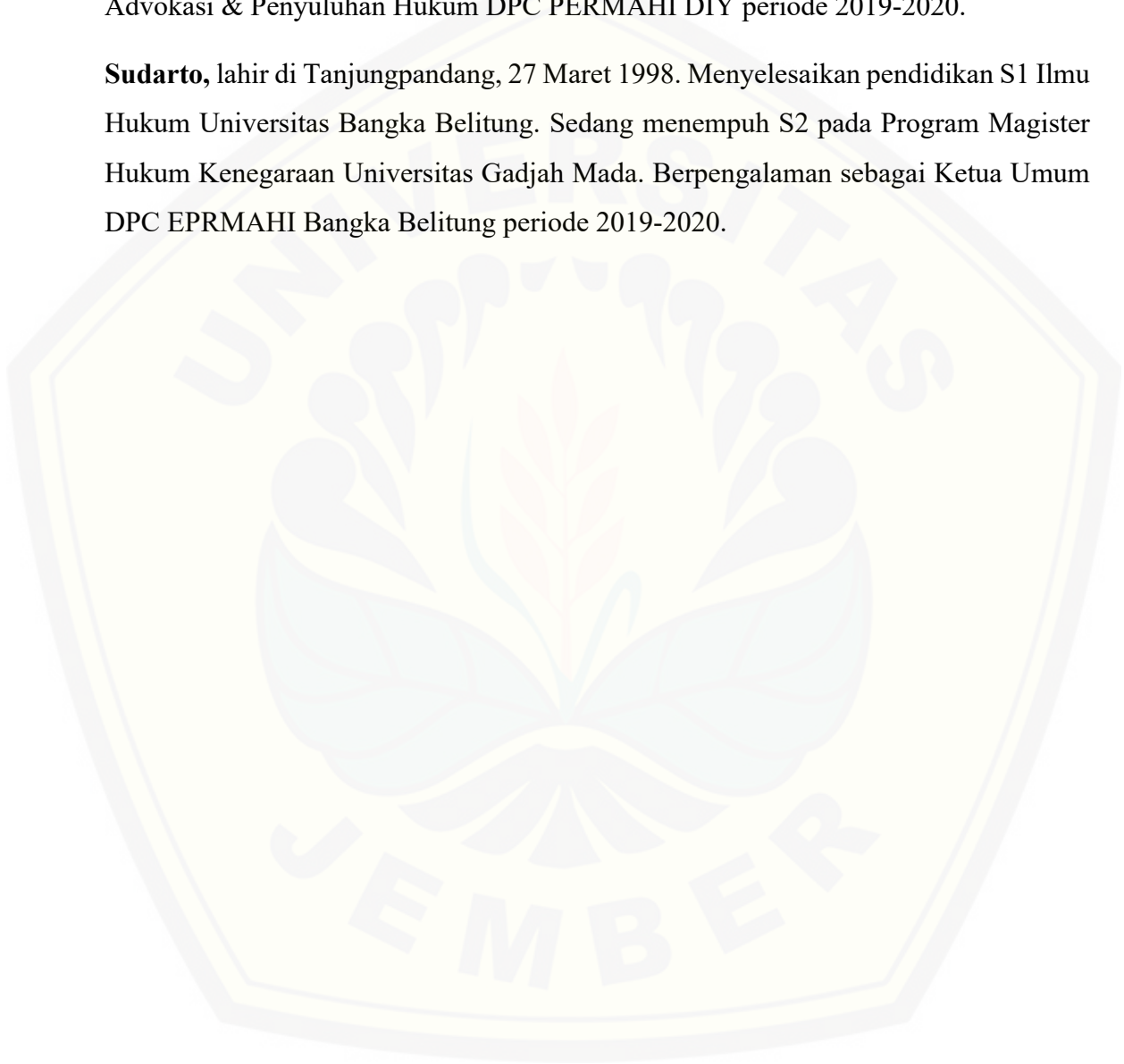
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6525.

Biodata Penulis

Imam Wiranto, lahir di Palembang, 23 Februari 1998. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Universitas Janabadra. Sedang menempuh S2 pada Program Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada. Berpengalaman sebagai Ketua Biro Advokasi & Penyuluhan Hukum DPC PERMAHI DIY periode 2019-2020.

Sudarto, lahir di Tanjungpandang, 27 Maret 1998. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Universitas Bangka Belitung. Sedang menempuh S2 pada Program Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada. Berpengalaman sebagai Ketua Umum DPC EPRMAHI Bangka Belitung periode 2019-2020.



Pertimbangan *Ethics* Dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen

Triyo Rachmadi¹

Mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia

Email: triyo.rachmadi@gmail.com

Abstract

Regional autonomy has an impact on district or cities having the authority to regulate and manage their own regions that produce their own legal product. The district or city government has the right to regulate government governance. The process of appointing civil servant in structural positions raises ethical problem because Baperjakat in carrying out its duties has a tendency to not comply with the provisions. This research aims to determinate the reason for ethical considerations in the appointment and promotion of structural positions in the Kebumen District Government and legal theory that explain ethical consideration in the appointment and promotion of structural positions in the Kebumen Regency Government. The research method used is sociological or empirical non-doctrinal methods with a qualitative descriptive approach. The informant respondents came from the Baperjakat team, structural officials, non structural officials and community leaders. The result of the research explain that the process of appointing structural officials does not meet the applicable regulations and only prioritizes the structural formation needs of each agency. There is a tendency for transactions, personal and groups interest in the structural assignment process. There is no openness, honesty and ethical values in the process. The theory that can explain is the ethics theory of Georg Wilhelm Friedrich Hegel and the ethical governance theory. The process of appointing structural officials in local government requires ethical and moral considerations from those who are directly involved. Ethics considerations are the last alternative way of a decision taken by the Baperjakat team as justice value in public.

Keywords: ethics, official, structural

Abstrak

Otonomi Daerah menimbulkan dampak pada daerah Kabupaten/ Kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus daerahnya sendiri yang menghasilkan produk hukum sendiri. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berhak mengatur tata kelola pemerintah. Proses pengangkatan PNS dalam jabatan struktural menimbulkan permasalahan *ethics* dikarenakan Baperjakat dalam melaksanakan tugasnya memiliki kecenderungan tidak mematuhi ketentuan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan pertimbangan *ethics* dalam pengangkatan dan promosi jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen dan teori hukum yang menjelaskan pertimbangan *ethics* dalam pengangkatan dan promosi jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen. Metode penelitian yang digunakan adalah

metode non doktrinal sosiologis atau empiris dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Responden informan berasal dari tim Baperjakat, Pejabat Struktural, Pejabat Non Struktural dan tokoh masyarakat. Hasil penelitian menjelaskan bahwa proses pengangkatan pejabat struktural tidak memenuhi ketentuan peraturan yang berlaku dan hanya memprioritaskan kebutuhan formasi struktural dari masing-masing instansi. Ada kecenderungan transaksi, kepentingan pribadi dan kelompok pada proses penentuan jabatan struktural. Tidak adanya keterbukaan, kejujuran dan nilai *ethics* pada proses tersebut. Teori yang dapat menjelaskan adalah Teori *ethics* dari Georg Wilhelm Friedrich Hegel dan Teori Etika Pemerintahan. Proses pengangkatan pejabat struktural di Pemerintah Daerah memerlukan pertimbangan *ethics* dan moral dari pihak yang berhubungan langsung. Pertimbangan *ethics* menjadi jalan alternatif terakhir dari sebuah keputusan yang diambil oleh Tim Baperjakat sebagai bentuk nilai keadilan bagi masyarakat.

Kata kunci: *ethics*, pejabat, struktural

Pendahuluan

Otonomi Daerah menimbulkan dampak pada daerah terutama Kabupaten/ Kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Dari kewenangan tersebut maka daerah Kabupaten dan Kota dapat menghasilkan produk hukum sendiri seperti Peraturan Bupati, Peraturan Daerah dan kebijakan publik yang lain. Sesuai dengan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Kota berhak mengatur tata kelola pemerintah. Dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/ kota, Kepala dan Wakil Kepala Daerah dibantu oleh pejabat struktural Pegawai Negeri Sipil yang memimpin setiap Organisasi Perangkat Daerah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural pada Bab V Pasal 14 ayat (1) mengatakan bahwa:

“Untuk menjamin kualitas dan obyektivitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah di setiap instansi dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, selanjutnya disebut Baperjakat.

Dari peraturan tersebut timbul suatu permasalahan dalam proses pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam jabatan struktural dikarenakan Baperjakat dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya memiliki kecenderungan tidak mematuhi ketentuan yang ada seperti tidak mempertimbangkan masa kerja, daftar urutan kepangkatan maupun Indeks Profesionalitas Pegawai (IPP). Selain itu persyaratan pengangkatan sebagai pejabat struktural di Pemerintah Daerah Kabupaten Kota harus memenuhi persyaratan atau ketentuan seperti yang tertuang pada Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 yaitu berstatus sebagai PNS, memiliki pangkat serendah-rendahnya satu tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan, memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan, semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam dua tahun terakhir, memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan, sehat jasmani dan rohani, faktor senioritas kepangkatan, usia, pendidikan pelatihan jabatan dan pengalaman. Seperti pada kondisi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen sendiri banyak ditemukan Pejabat Struktural pada tingkatan eselon II ke bawah memiliki masa kerja pegawai yang lebih sedikit dibandingkan PNS lain yang bukan pejabat struktural, kepangkatan yang lebih rendah dibandingkan PNS lain dalam senioritas kepangkatan dan tingkat kualifikasi pendidikan yang tidak sesuai dalam posisi jabatan struktural yang ditempati. Hal ini menimbulkan keraguan dalam menilai kinerja Baperjakat di daerah. Sementara tidak ada lembaga atau organisasi yang bertindak sebagai pengawas atau pembina dalam tim Baperjakat ini. Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural pada Bab V Pasal 14 ayat (4) menjelaskan tentang tugas pokok Baperjakat Instansi daerah Propinsi dan Kabupaten memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi/ Kabupaten/ Kota dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan stuktural eselon II ke bawah. Alternatif dalam menyelesaikan permasalahan hukum ini adalah pertimbangan *ethics* dari masing-masing personal tim Baperjakat ini.

Masyarakat atau internal PNS di lingkungan Pemerintah Daerah dapat menilai hasil kinerja dari tim Baperjakat ini dari hasil rekomendasi dan pengangkatan pejabat struktural di pemerintah daerah melalui korelasinya dengan perilaku *ethics*-nya. Dengan kata lain, *ethics* dari tim Baperjakat tercermin dari hasil susunan PNS yang diangkat menjadi pejabat struktural.

Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan hukum tersebut di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa diperlukan pertimbangan *ethics* dalam pengangkatan dan promosi jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen?
2. Bagaimana teori hukum menjelaskan tentang pertimbangan *ethics* dalam pengangkatan dan promosi jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode non doktrinal sosiologis atau empiris dengan pendekatan deskriptif kualitatif yaitu suatu pendekatan yang memandang hukum sebagai gejala sosial yang terlepas keterkaitannya dengan hukum sebagai suatu kaidah normatif. Metode kualitatif merupakan metode yang memusatkan perhatian kepada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia atau pola-pola analisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui pertimbangan *ethics* dalam pengangkatan pejabat struktural karena dapat mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang ada di balik proses pembuatan hukum.⁵⁷⁴ Penelitian korelasional bertujuan untuk mencari atau menguji hubungan

⁵⁷⁴Amiruddin,H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, Loc.cit.hlm. 167

antara variabel. Peneliti mencari, menjelaskan suatu hubungan, memperkenalkan, menguji berdasarkan teori yang ada.

Sumber data adalah sumber dari data tersebut diperoleh. Sumber data berupa sumber data primer dan sumber data sekunder.

1. Sumber data primer digunakan sebagai data utama dalam penelitian. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari informan penelitian, biasanya berupa uraian lisan atau tulisan yang ditujukan oleh informan.⁵⁷⁵

Dalam penelitian ini data yang diperoleh berasal dari informan yang terdiri dari pihak Tim Baperjakat, PNS Pejabat Struktural, PNS bukan pejabat struktural dan masyarakat.

2. Sumber data sekunder, adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang biasanya telah tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen.⁵⁷⁶

Dalam penelitian ini sumber data sekunder yang dipergunakan berupa bahan hukum primer, bahan hukum primer dan bahan hukum tersier yaitu:

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya memiliki suatu otoritas mutlak yang mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, putusan hakim, catatan resmi, penjelasan, risalah dan yurisprudensi. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, Peraturan Pemerintah

⁵⁷⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 113.

⁵⁷⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Methodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006, hlm. 52.

Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan hukum primer, meliputi;⁵⁷⁷
- 1) Abstrak
 - 2) Indeks
 - 3) Bibliografi
 - 4) Penerbitan pemerintah
 - 5) Bahan acuan lainnya seperti, buku atau literatur, dokumen atau catatan, hasil-hasil penelitian terdahulu, hasil penelitian ilmiah para sarjana yang terkait dengan pokok permasalahan.

Bahan hukum sekunder dapat digunakan untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Untuk penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah Profil Data Kepegawaian dan Pejabat Struktural Kabupaten Kebumen,

- c. Bahan Hukum Tersier yang meliputi Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.

Metode Pengambilan Data

Menurut Soerjono Soekanto, dalam penelitian lazimnya dikenal tiga jenis alat pengumpul data yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau interview.⁵⁷⁸

1. Studi Dokumen

Studi dokumen meliputi studi terhadap bahan-bahan kepustakaan yang terdiri dari bahan teori kesehatan, buku dan jurnal kesehatan.

⁵⁷⁷Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm. 33.

⁵⁷⁸Amiruddin, H. Zainal Asikin, Op.cit. hlm. 168.

2. Pengamatan atau Observasi

Pengamatan merupakan alat pengumpul data untuk melihat masyarakat guna merumuskan nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat tertentu yang harus memenuhi persyaratan tertentu (validitas dan reliabilitas).⁵⁷⁹ Persyaratan tersebut yaitu sasaran pengamatan harus luas, dapat menafsirkan gejala yang diamati, unsur subyektifitas pengamat dan pencatatan hasil pengamatan. Bentuk observasi yang dipilih dalam penelitian ini adalah *non participant observation*⁵⁸⁰, karena peneliti tidak sepenuhnya melibatkan diri ke dalam situasi sosial yang diamati akan tetapi melakukan fungsinya sebagai pengamat. Observasi dilakukan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen dan masyarakat. Lokasi penelitian dilaksanakan di Kabupaten Kebumen dikarenakan penulis berdomisili di Kabupaten Kebumen dan mengetahui permasalahan yang diteliti.

Teknik Analisis Data dilakukan dengan kualitatif yaitu pengumpulan data bersifat monografis atau berwujud kasus yang tidak disusun ke dalam struktur klasifikasi.⁵⁸¹

Reduksi data adalah merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting dicari tema dan polanya.⁵⁸² Setelah data didapatkan kemudian dianalisis dan ditempatkan pada bagiannya masing-masing sesuai pola yang didapat. *Display* data adalah penyajian data dalam bentuk uraian-uraian yang disusun secara sistematis. Kemudian tahap berikutnya adalah tahap penarikan kesimpulan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Kabupaten Kebumen diperoleh informasi per tanggal 1 Maret 2021 dari total kotak jabatan struktural sejumlah 784 jabatan baru terisi 714 jabatan yaitu pada jabatan pimpinan tinggi pratama pada eselon II.a berjumlah 1 orang dan eselon II.b berjumlah

⁵⁷⁹*Ibid*, hlm. 72.

⁵⁸⁰*Ibid*, hlm. 73

⁵⁸¹*op.cit.* hlm. 66

⁵⁸²Sugiyono, *Op.cit.*, hlm. 97-99

22 orang, jabatan administrator pada eselon III.a berjumlah 62 orang dan eselon III.b 107 orang, jabatan pengawas pada eselon IV.a berjumlah 389 orang dan eselon IV.b berjumlah 133 orang. Kekurangan kekosongan jabatan dikarenakan jabatan struktural masih diisi oleh PNS dengan status pelaksana tugas (Plt) dan menunggu proses pelantikan kepala daerah dan enam bulan setelah pelantikan sesuai ketentuan yang ada. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural pada pasal 16 ayat (1) menyebutkan:

“Ketua Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/ Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota dengan anggota para pejabat eselon II dan sekretaris dijabat oleh pejabat eselon III yang membidangi kepegawaian dengan masa keanggotaan Baperjakat adalah paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk masa keanggotaan berikutnya”

Berdasarkan peraturan tersebut dapat dipahami bersama bahwa ketua tim Baperjakat Daerah Kabupaten/ Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota yang merupakan pejabat publik dan sekaligus PNS dengan eselon tertinggi di Kabupaten/ Kota sehingga tidak ada pengawasan dan evaluasi dari institusi di atasnya dalam proses penentuan dan pengangkatan PNS sebagai pejabat struktural. Tim Baperjakat dapat bekerja sekehendak hati terkait waktu dan lamanya sidang, prosedur penetapan dan dapat merubah hasil akhir setiap saat. Tim Baperjakat cenderung tidak mematuhi ketentuan dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 yaitu berstatus sebagai PNS, memiliki pangkat serendah-rendahnya satu tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan, memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan, semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam dua tahun terakhir, memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan, sehat jasmani dan rohani, faktor senioritas kepangkatan, usia, pendidikan pelatihan jabatan dan pengalaman.

Selain itu, tidak adanya lembaga yang mengawasi menimbulkan potensi terjadi arogansi keputusan, transaksional diantara tim baperjakat dan calon pejabat, korupsi, kolusi dan nepotisme serta ketidakadilan pada PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen.

Dari hasil penelitian diperoleh informasi wawancara dari anggota tim Baperjakat Kabupaten Kebumen (inisial H) bahwa dari semua kriteria PNS yang akan diangkat menjadi pejabat struktural berdasarkan usulan dari pejabat struktural eselon II di masing-masing dinas atau badan. Tim Baperjakat hanya mengevaluasi kembali rekam kepegawaiannya dan didiskusikan bersama sesama anggota tim. Usulan dari pejabat eselon II sudah dianggap mewakili dari usulan masing-masing dinas atau badan. Tim Baperjakat lebih memprioritaskan kebutuhan dari kekosongan formasi institusi yang akan diisi. Untuk faktor kompetensi, tingkat pendidikan, senioritas kepangkatan, pendidikan pelatihan dan pengalaman tidak harus menjadi patokan seorang PNS untuk diangkat menjadi pejabat struktural dikarenakan faktor tersebut dapat dipenuhi saat PNS tersebut setelah diangkat menjadi pejabat struktural. Penentuan PNS yang diangkat menjadi pejabat struktural melalui proses kesepakatan diantara sesama anggota tim Baperjakat dan tidak diketahui hasilnya oleh PNS yang akan diangkat menjadi pejabat struktural karena bersifat rahasia. Untuk pengawasan terhadap kinerja Tim Baperjakat tidak ada karena di dalam unsur Tim Baperjakat terdapat perwakilan dari Inspektorat yang bertugas mengawasi tata kelola pemerintah Daerah yang kedudukannya di bawah Sekretaris Daerah. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan kepada Pejabat Struktural (inisial P) diperoleh informasi bahwa dalam penentuan sidang yang dilakukan oleh Tim Baperjakat tidak diketahuinya, hanya mengetahui bahwa dalam proses pengangkatan menjadi pejabat struktural sudah melalui mekanisme sesuai dengan peraturan yang berlaku. Tetapi sebelum pengusulan PNS calon pejabat struktural biasanya mendapat tawaran dari pejabat setingkat eselon II atau Kepala Dinas atau Badan dari institusi tentang kesediaannya menjadi pejabat struktural. Satu hari sebelum proses pengangkatan atau pelantikan menjadi pejabat struktural telah memperoleh informasi tentang penempatannya menjadi pejabat

struktural di suatu institusi organisasi tertentu selain surat undangan kehadiran pelantikannya. Informasi tentang susunan pejabat struktural yang akan diangkat dan dilantik dan posisi jabatannya sudah dapat diketahui melalui pembicaraan di media *online*.

Berdasarkan hasil wawancara pada PNS yang bukan pejabat struktural (inisial A) diperoleh informasi bahwa dari mulai prosedur dan pengusulan semua PNS yang menjadi pejabat struktural tidak diketahuinya. Informasi yang diperoleh hanya setelah ada pemberitaan di media atau informasi dari sesama rekan PNS tentang adanya proses pelantikan PNS menjadi pejabat struktural. Hasil dari proses pelantikan PNS menjadi pejabat struktural dapat diketahui dari komunikasi melalui media whatsapp antara sesama rekan PNS yang diketahui banyak sekali ketidaksesuaian antara kriteria yang dipersyaratkan pada Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002. Sebelum proses pelantikan pejabat struktural telah diketahui oleh beberapa PNS yang lain yang bukan pejabat struktural dengan kata lain, tidak adanya kerahasiaan pada hasil proses persidangan tim Baperjakat. Ada rasa ketidakadilan pada proses pengangkatan pejabat struktural pada PNS yang lain di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen yaitu usia yang terlalu dini untuk diangkat, tidak berdasarkan urutan kepangkatan, tingkat pendidikan dan kompetensi yang tidak sesuai dengan posisi jabatannya maupun rekam jejak perilakunya.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari tokoh masyarakat dengan inisial S diperoleh informasi bahwa masyarakat tidak mengetahui dan memahami proses penetapan, pengangkatan dan pelantikan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen. Masyarakat tidak mempersoalkan dan mempermasalahkan tentang prosedur dan pengangkatan pejabat struktural tersebut. Masyarakat hanya mengharapkan dari pengangkatan pejabat struktural tersebut dapat memperbaiki permasalahan di seluruh aspek kehidupan di masyarakat dan dapat melayani masyarakat dengan baik.

Dari penelitian tersebut diperoleh hasil bahwa ada permasalahan *ethics* dalam proses pengusulan dan hasil penetapan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural.

Ethics dari proses pengusulan oleh Pejabat setingkat eselon II atau Kepala Dinas atau Badan tidak diperkenankan memberikan tawaran ataupun transaksi apapun dari calon pejabat struktural. Pejabat setingkat eselon II atau Kepala Dinas atau Badan diperbolehkan mengusulkan dengan pertimbangan persyaratan sesuai dengan peraturan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002. Ada kecenderungan proses penawaran yang dilakukan tersebut berdasarkan kepentingan yang lain baik pribadi maupun politik dan ekonomi sehingga kemungkinan terjadi transaksional jabatan, arogansi keputusan, korupsi, kolusi dan nepotisme. Menurut Y.P Wisok, *ethics* bukanlah studi tentang apa yang ada melainkan apa yang seharusnya. Dalam proses melaksanakan tugas pokok dan fungsi dari seorang aparatur pemerintah adalah melaksanakan sesuai dengan seharusnya atau sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan tidak memandang kepentingan yang lain. *Ethics* dalam melaksanakan sebuah tugas merupakan prinsip-prinsip moral termasuk dalam kebaikan dan sifat dari hak (*the principle of morality, including the science of good and the nature of the rights*) yang menjadi pedoman perilaku yang diakui berkaitan dengan memperhatikan bagian utama dari kegiatan manusia. *Ethics* menjadi sebuah ilmu tentang watak manusia yang ideal (*human character in its ideal state*) dan mengenai suatu kewajiban (*duty*). *Ethics* perlu dan penting dijalankan dalam memecahkan masalah setiap kehidupan supaya menghasilkan alternatif solusi yang baik dan memenuhi hak semua orang. Menurut Frans Magnis Suseno,⁵⁸³ *ethics* tercermin dari perilaku dalam hal ini adalah primer, riil, terbuka, bersifat positif maupun negatif, orde tinggi atau arsitektonik dan absolut yang bebas dari mementingkan diri sendiri. Menurut Sumaryadi menyatakan bahwa etika pemerintahan mengacu pada kode etik profesional bagi mereka yang bekerja dan untuk pemerintahan melibatkan aturan dan pedoman tentang panduan bersikap dan berperilaku untuk sejumlah kelompok yang berbeda dalam lembaga pemerintahan termasuk para pemimpin terpilih, staf politik dan pelayan publik.⁵⁸⁴ Dalam proses

⁵⁸³ Ismail Nurdin, M.Si., *Etika Pemerintahan, Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan*, Lintang Rasi Aksara Book, Yogyakarta, 2017, hlm. 5

⁵⁸⁴ *Ibid*, hlm. 9

pengangkatan pejabat struktural dalam suatu institusi memerlukan nilai-nilai penghormatan terhadap hak asasi manusia, kejujuran, keadilan dan kepastian, moralitas kesederhanaan dan nilai-nilai agama dan sosial.

Kata *ethics* yang dipakai oleh Georg Wilhem Friedrich Hegel dalam Bahasa Jerman adalah *Sittlichkeit*, dengan terjemahan Bahasa Inggris adalah moralitas seperti halnya etika.⁵⁸⁵ Kata dasar *Sittlichkeit* adalah *Sitt* yang artinya adat istiadat dan keyakinan dalam menjalani hidup berkelanjutan. Dalam filsafat Hegel, lingkup etika menyangkut tindakan agen moral individu dan lingkungan normatif yang mendukung tindakan nilai moral tersebut. Pertimbangan etik dalam filosofi moral dan konteks institusi politik tidak ada perlakuan yang memadai dalam isolasi antara satu dengan yang lainnya. Teori Hegel tentang pemerintahan bahwa situasi yang rasional adalah aktual dan yang aktual menjadi rasional. Kebijakan pemerintah yang memerlukan pemikiran rasional menggunakan akal untuk membedakan aktualitas dalam realitas di masyarakat. Beberapa institusi pemerintah akan menjadi lebih rasional dan lebih aktual dalam kebijakannya. Menurut Teori Hegel, dalam proses pelaksanaan pengangkatan pejabat struktural dalam lingkungan pemerintah daerah memerlukan *ethics* yang rasional supaya dapat memperoleh hasil yang aktual. Bila proses pengangkatan pejabat struktural hanya mementingkan sekelompok orang tanpa memikirkan masyarakat maka dianggap sebagai proses tanpa *ethics* yang rasional sehingga memperoleh hasil yang tidak aktual. Pejabat struktural yang diangkat dalam proses yang tidak rasional akan menjadi informasi yang tidak aktual sehingga pejabat struktural setelah diangkat akan bekerja dengan kinerja yang tidak aktual bagi sebagian besar masyarakat. Dalam jurnal yang ditulis oleh Zaidan Nawawi berjudul *Ethics of Public Administration in The Administration of Governance in Indonesia*, Ilmu Administrasi Publik, Universitas Sjahkhyakirti, Palembang menjelaskan bahwa permasalahan etika terbanyak dalam pemerintahan di Indonesia adalah korupsi, kolusi dan nepotisme. Berdasarkan penelitian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa setiap proses dalam birokrasi

⁵⁸⁵ Hegel, *Key Concept*, Routledge Taylor and Franch Groups, London and New York, 2015, hlm. 59

pemerintahan yang tidak terbuka, jujur dan akuntabel dapat berpotensi menimbulkan korupsi, kolusi dan nepotisme termasuk di dalam proses pengangkatan PNS menjadi pejabat struktural.

Penutup

Dalam proses pengangkatan PNS menjadi pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota diperlukan pertimbangan *ethics* dan moral dari masing-masing pihak yang berhubungan langsung seperti pada Ketua dan anggota Tim Baperjakat dan pejabat eselon yang mengusulkan PNS calon pejabat struktural. Selain beberapa kriteria dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh PNS calon pejabat struktural sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku sebagai dasar pertimbangan dan pengusulan ke Tim Baperjakat, pertimbangan *ethics* menjadi jalan alternatif terakhir dari sebuah keputusan yang diambil oleh Tim Baperjakat dikarenakan Tim Baperjakat dianggap sebagai unit yang “super power” terkait pejabat yang diangkat yaitu unit yang tidak diawasi oleh lembaga manapun kecuali masyarakat. Pertimbangan *ethics* akan menjadi jalan yang panjang dalam menentukan seorang PNS menjadi pejabat struktural yang akan bekerja melayani kepentingan masyarakat. Harapan masyarakat dan setiap orang dalam proses pengangkatan PNS menjadi pejabat struktural tanpa adanya transaksi apapun, kepentingan pribadi atau sekelompok tertentu, korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga terbentuk pemerintahan yang bersih dan beretika serta tercipta reformasi birokrasi yang baik. Penelitian ini sangat mengharapkan masukan dari beberapa pihak dan penulis berharap penelitian ini dilanjutkan penelitian-penelitian berikutnya untuk sampai kepada titik terkecil permasalahan dari proses pengangkatan PNS menjadi pejabat struktural di Kabupaten Kebumen.

Daftar Pustaka

- Ashsofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- Hegel, G.W.F., Baur, Michael, *Key Concept*, Routledge Taylor and Franch Groups, London and New York, 2015.
- Ibrahim, Johny, *Teori dan Methodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006.
- Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, 2016.
- Nuridin, Ismail, *Etika Pemerintahan, Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan*, Lintang Rasi Aksara Book, Yogyakarta, 2017.
- Pippin, Roberts, etc., *Hegel on Ethics and Politic*, Cambridge University Press, 2004.
- Sunggono, Bambang, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Warassih, Esmi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Cetakan II, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011.
- Nawawi, Zaidan, "Ethics of Public Administration in The Administration of Governance in Indonesia", dalam jurnal *Ilmu Administrasi Publik, Universitas Sjahkhyakirti, Palembang*. Vol. 1, No. 1, September, 2018.
- <http://kepegawaian.kebumenkab.go.id>. akses 17 Maret 2021 jam 07.30 WIB.
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural;
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural;
- Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002.

Biodata Penulis

Triyo Rachmadi, S.Kep., M.H. lahir di Kebumen, 39 Desember 1979. Menyelesaikan pendidikan jenjang sarjana (S1) Ilmu Keperawatan STIKES Muhammadiyah Gombong pada tahun 2010. Menyelesaikan pendidikan jenjang magister (S2) Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Kesehatan Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 2014. Saat ini sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis saat ini bekerja sebagai Kepala Sub Bagian Tata Usaha Negara pada UPTD Puskesmas Buluspesantren II serta menjadi Dosen Khusus pada Politeknik Dharma Patria Kebumen.

Problematika Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintah bagi Lembaga Yudikatif

Ashfa Azkia,S.H

Program Magister Hukum

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Email : azkiaashfa@gmail.com

Abstract

With the existence of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, the scope included in the meaning of governance in question is the executive, judicial and legislative branches, so that the judiciary as referred to in this study can exercise discretionary powers. This research will discuss about the problems in the use of discretion in government administration for the judiciary. This research is a normative study that uses a conceptual approach and a statute approach. The research object of this research is Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration and the concept of discretionary theory in Administrative Law. This study uses the type of data that is focused on secondary data research which includes; primary, secondary and tertiary legal materials. The analysis of legal materials in this study is presented qualitatively, using descriptive analysis. The legal material analysis technique uses the induction analysis method. The results of this thesis research include; there is a similarity in meaning between discretion and legal discovery, that is the cleverness of thinking. And there are legal problems in the use of discretion in the judiciary, namely Law Number 30 of 2014 is a material rule, whereas to implement its provisions must go through formal rules, the rules regarding discretion will not be implemented and there are no rules regarding discretionary testing.

Keywords: *Discretion, Authority, Judicial Institution.*

Abstrak

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, ruang lingkup yang termasuk dalam arti pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif, yudikatif dan legislatif, sehingga lembaga yudikatif sebagaimana yang dimaksud dalam penelitian ini dapat menggunakan kewenangan diskresi. Penelitian ini akan membahas mengenai apa problematika penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintah bagi lembaga yudikatif. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan undang-undang. Objek penelitian penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan konsep teori diskresi dalam Hukum Administrasi. Penelitian ini menggunakan jenis data yang terarah pada

penelitian data sekunder yang mencakup; bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis bahan hukum pada penelitian ini disajikan secara kualitatif, dengan menggunakan analisis deskriptif. Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode analisis induksi, Hasil penelitian tesis ini antara lain; terdapat kesamaan makna antara diskresi dan penemuan hukum, yaitu keeluasaan berpikir. Dan terdapat problematika hukum penggunaan diskresi pada lembaga yudikatif, yaitu UU Nomor 30 Tahun 2014 merupakan aturan materiil sedangkan untuk melaksanakan ketentuannya harus melalui aturan formilnya, maka aturan mengenai diskresi tidak akan implementatif dan belum ada aturan mengenai pengujian diskresi.

Kata kunci: Diskresi, Kewenangan, Lembaga Yudikatif

Pendahuluan

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dirumuskan pengertian diskresi adalah Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Dengan adanya diskresi memungkinkan pejabat pemerintahan berhak untuk melakukan tindakan tertentu untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi pemerintah ketika perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas maupun terjadi stagnasi pemerintahan, dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyebutkan Ruang Lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan meliputi semua aktifitas:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
- b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;

- c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Dengan demikian, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan di lingkup lembaga yudikatif dalam hal ini adalah lembaga peradilan menjadi ruang lingkup UU Nomor 30 Tahun 2014 yang menjadikan memiliki wewenang membuat diskresi sebagaimana yang dimuat dalam UU tersebut. Jika melihat unsur-unsur diskresi, bahwa diskresi digunakan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Ketika lembaga yudikatif menggunakan kewenangan diskresi, tentu unsur harus terpenuhi. Diskresi juga muncul pada saat undang-undang tidak menentukan secara jelas apa yang harus dilakukan terhadap suatu persoalan tertentu. Hal ini berkaitan erat dengan asas hukum bahwa pengadilan tidak boleh menolak perkara dengan alasan tidak ada atau kurang jelas hukumnya. Asas tersebut secara tidak langsung telah memberikan kewenangan kepada hakim untuk menentukan sendiri hukumnya dengan cara menggali dan mencari hukum yang tepat terhadap perkara yang diajukan. Lembaga yudikatif melakukan penerapan undang-undang terhadap persoalan hukum yang diajukan. Tidak selalu persoalan yang diperiksa dan diadili adalah perkara yang jelas hukumnya, adakalanya hukum tersebut harus dicari terlebih dahulu dengan berbagai penalaran dan penelaahan. Jika setiap hakim terbelenggu pada ketentuan undang-undang, maka dalam kasus-kasus tertentu keadilan substantif tidak mungkin akan bisa dicapai dengan baik.⁵⁸⁶ Dalam menghadapi hal tersebut hakim tidak dapat berpangku tangan dan menutup mata, namun dituntut harus dapat memberi solusi yang konstruktif bagi implementasi

⁵⁸⁶ Darmoko Yuti Witanto dan Arya Putra Negara, *Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Menegakkan Keadilan Substantif Dalam Perakara-Perkara Pidana*, cetakan kesatu, ALFABETA, Bandung, 2013, hlm 68.

hukum dalam konteks perubahan sosial yang salah satunya dengan menggunakan metode penemuan-penemuan hukum (*rechtvinding*).⁵⁸⁷

Di ranah implementasi dan penegakan hukum khususnya pada lembaga kekuasaan kehakiman, diskresi sering muncul ketika undang-undang memberikan kewenangan kepada hakim untuk memilih dari dua atau beberapa pilihan yang memang sudah disediakan oleh undang-undang. Lembaga yudikatif juga dihadapkan dengan persoalan terkait kekosongan hukum, misalnya aturan terkait peran hakim pengganti dalam KUHAP sendiri belum diatur. Istilah diskresi berasal dari bahasa Inggris yaitu *discretion* yang berarti kebebasan dan kebebasan itu bisa diwujudkan baik dalam bentuk kebebasan memilih, kebebasan menafsirkan, kebebasan mempertimbangkan atau kebebasan mengambil keputusan.⁵⁸⁸ Dalam fungsi kekuasaan mengadili kebebasan merupakan pilar utama dalam konsep negara hukum, karena salah satu ciri dari negara hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka. terhadap kondisi yang sama antara pemerintah ketika dihadapi permasalahan undang-undang atau peraturan tidak lengkap/tidak ada/pilihan atau seperti yang dijelaskan sebelumnya maka dilekati wewenang diskresi, sedangkan hakim dalam hal ini lembaga yudikatif ketika dihadapkan dengan tidak ada aturan terkait perkara yang ditangani maka ada metode penemuan hukum. Maka dengan demikian menjadi diskursus dalam hukum administrasi negara ketika disebutkan ruang lingkup administrasi pemerintahan termasuk lingkup lembaga yudikatif. Selain itu, menurut Bagir Manan, batasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak, jika suatu kebijakan sesuai dengan asas-asas ini maka ia dapat dilanjutkan tetapi jika tidak, kebijakan tersebut dapat dibatalkan.⁵⁸⁹ Terhadap pembatalan tersebut disebutkan pada Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32 UU Nomor 30 Tahun 2014 apabila diskresi dikategorikan melampaui wewenang, dikategorikan mencampuradukkan wewenang dan dikategorikan sebagai tindakan sewenang-

⁵⁸⁷ *Ibid*, hlm 23.

⁵⁸⁸ Darmoko, ... *op.cit.*, hlm.72

⁵⁸⁹ Ridwan et.al, *Perluasan Kompetensi Absolut PTUN*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2018, hlm 119.

wenang, menjadi tidak sah dan dapat dibatalkan. Diskresi digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara dan dibatalkan oleh PTUN. Namun, dalam hal ini perlu diingat kembali bahwasannya PTUN merupakan bagian dari lembaga yudikatif.

Rumusan Masalah

Apa problematika penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintah bagi lembaga yudikatif?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan undang-undang. Objek penelitian penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan konsep teori diskresi dalam Hukum Administrasi. Penelitian hukum yang bersifat normatif, secara umum menggunakan jenis data yang terarah pada penelitian data sekunder yang mencakup; bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penyusun adalah buku-buku hukum, seperti hukum administrasi, jurnal, artikel, dan tulisan lain yang relevan, bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Analisis bahan hukum pada penelitian ini disajikan secara kualitatif, dengan menggunakan analisis deskriptif. Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah menggunakan metode analisis induksi, yaitu menarik kesimpulan dari suatu hal yang bersifat khusus ke dalam ketentuan yang umum. Bahan-bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan, diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga tersajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah terdapat aturan tentang penggunaan Diskresi oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif dan badan dan/atau pejabat pemerintahan lainnya yang

menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan/atau undang-undang. Pasal 1 angka 9 UU Nomor 30 Tahun 2014 menyebutkan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 juga menyebutkan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintah yang berwenang.

Untuk mencegah penyalahgunaan penggunaan wewenang diskresi yang diberikan oleh undang-undang kepada pejabat pemerintahan, maka untuk menggunakan wewenang diskresi diatur syarat penggunaan sebagaimana yang diatur pada Pasal 24 UU Nomor 30 tahun 2014, yaitu:

- a. Sesuai tujuan diskresi, yaitu melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Sesuai dengan AUPB
- d. Berdasarkan alasan yang obyektif.
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan.
- f. Dilakukan dengan iktikad baik.

Syarat-syarat yang dipenuhi agar wewenang diskresi dapat digunakan oleh Pejabat Pemerintahan cukup *rigid*, karena bersifat kumulatif dan cukup sulit untuk dipenuhi.⁵⁹⁰

Diskresi digunakan apabila peraturan perundang-undangan tidak mengatur persoalan konkret yang dihadapi oleh pejabat pemerintah, sehingga ditemukan ketiadaan atau kekosongan hukum yang tidak mengatur persoalan konkret tersebut, seperti yang telah disebutkan salah satu tujuan diskresi kepada pejabat pemerintah adalah untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, sehingga ketiadaan atau

⁵⁹⁰ *Ibid.*, hlm 275.

kekosongan hukum merupakan bagian dari ruang lingkup diskresi. Lembaga Yudikatif dalam penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman, dimana dapat diartikan sebagai lembaga peradilan yang melakukan penerapan undang-undang terhadap persoalan hukum yang diajukan. Meskipun melakukan penerapan undang-undang, seringkali lembaga peradilan dihadapkan dengan persoalan perkara yang tidak jelas hukumnya. Dalam menyelenggarakan fungsi lembaga peradilan, hakim tidak terlepas dari kewajiban serta tanggung jawabnya untuk tidak boleh untuk menolak memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalil hukumnya kurang jelas atau tidak jelas, karena dalam menjalankan tugasnya terdapat metode penemuan hukum (*rechtfinding*). Proses penemuan hukum tidak dimaknai bahwa hakim sedang menjalankan proses pembentukan undang-undang sebagaimana tugas dan kewenangan lembaga legislatif namun fungsi penemuan hukum itu tidak lain untuk mencari dan menemukan makna dan arti hukum yang sebenarnya karena makna hukum itu tidak selalu tersurat secara tekstual dalam rumusan undang-undang.⁵⁹¹ Setiap peraturan perundang-undangan yang dilahirkan selalu akan tertinggal oleh dinamika sosial di masyarakat. Undang-undang dibentuk dan dilahirkan mengikuti kondisi hukum dan masyarakat pada saat itu, ketika undang-undang disahkan dan dinyatakan berlaku, maka dinamika hukum dan dinamika sosial telah bergerak jauh meninggalkan kondisi pada saat itu, sehingga dalam praktiknya banyak aturan yang tidak sesuai lagi dengan kondisi sosial.⁵⁹² Menafsirkan suatu aturan undang-undang bukan berarti mengubah atau mengganti aturan yang sudah ada, namun semata-mata hanya memberikan ruang yang lebih luas bagi penerapannya agar aturan tersebut mampu menjangkau persoalan yang tidak secara garis tegas diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Dalam perkembangannya penafsiran ditempatkan sebagai salah satu penemuan hukum, yaitu menggali dan mencari suatu makna dibalik kalimat undang-undang.⁵⁹³ Dengan demikian menurut hemat penulis, dapat disamakan makna dari penemuan hukum dan diskresi yaitu keleluasaan berpikir. Ketika dihadapkan dengan permasalahan yang

⁵⁹¹ Darmoko Yuti Witanto dan Arya Putra Negara Kutawaringin, *loc.cit.*

⁵⁹² *Ibid*

⁵⁹³ Bagir Manan, *Beberapa Catatan Tentang Penafsiran*, varia pengadilan nomor: 285 Agustus 2009; hlm. 5-6

hukumnya tidak jelas terhadap perkara yang diajukan kepadanya, lembaga peradilan dalam hal ini adalah hakim menggunakan keleluasaan berpikir. Sama halnya dengan yang dimaksud dengan diskresi yang digunakan pemerintah ketika terjadi kekosongan hukum dalam persoalan yang dihadapi, maka pemerintahpun menggunakan keleluasaan berpikir.

Berkenaan dengan wewenang pengadilan/hakim (dalam hal ini sebagai lingkup dari Lembaga Yudikatif) bersumber pada peraturan perundang-undangan secara atribusi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN yaitu pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, akan tetapi dalam praktik wewenang hakim tidak hanya diatur atau dibatasi oleh aturan tertulis melainkan juga mendapat pengaruh besar dari asas-asas/prinsip-prinsip hukum dan doktrin, misalnya doktrin pemisahan kekuasaan melahirkan prinsip pengujian *rechmatigheid* dan larangan menguji kebijakan.⁵⁹⁴

Meskipun didalam UU Nomor 30 Tahun 2014 badan dan/pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif dapat menggunakan diskresi, namun perlu diingat kembali bahwa UU Nomor 30 Tahun 2014 merupakan undang-undang materiil bagi para penyelenggara negara dan juga bagi peradilan tata usaha negara, hal ini disebabkan banyak aturan-aturan baru bagi pejabat negara termasuk mengenai diskresi, sedangkan untuk undang-undang formilnya masih tetap mengacu kepada UU Nomor 5 Tahun 1986.⁵⁹⁵ Dengan demikian, maka beberapa ketentuan yang ada pada UU 30 Tahun 2014 tidak akan implementatif ketika tidak ada aturan formilnya.

Permasalahan lain yang muncul ketika lembaga yudikatif menggunakan kewenangan diskresi, kemudian dalam keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan di lingkup lembaga yudikatif masuk

⁵⁹⁴ Umar Dani, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara PTUN*, Cetakan Pertama FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 356.

⁵⁹⁵ Ridwan, et.al, *Perluasan Kompetensi Absolut... op.cit*, hlm. 134

dalam kategori melampaui wewenang, dikategorikan mencampur adukkan wewenang, dan dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang, sehingga diskresi tersebut dapat digugat dan dibatalkan. Meskipun tidak ada nomenklatur dalam UU 30 Tahun 2014 yang menyebutkan dengan jelas memberikan hak pengujian terhadap diskresi.⁵⁹⁶ Namun jika melihat dari dasar-dasar pengujian diskresi dan batasan terhadap penggunaan diskresi adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), dengan artian bahwa pengujian atas diskresi diberikan kepada PTUN. Karena dalam perkembangannya, AUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:⁵⁹⁷

- a. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Lebih dari itu AUPB juga membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara menggunakan Peraturan kebijaksanaan (*freise ermessen*) yang jauh menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat yang berwenang (*onrechtmatige daad*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), tindakan sewenang-wenang (*abuse de droit*), dan pelampauan kewenangan (*ultravires*);
- b. Bagi warga masyarakat pencari keadilan, AUPB dapat digunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Bagi Hakim TUN, AUPB dapat dipergunakan sebagai alat penguji dan dasar pembatalan keputusan yang dikeluarkan atau diterbitkan Badan atau Pejabat TUN;
- d. AUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

Telah disebutkan bahwa diskresi yang dapat digugat ke PTUN dan dibatalkan oleh PTUN sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32 UU 30 Tahun 2014 adalah diskresi yang dikategorikan melampaui wewenang, dikategorikan mencampur adukkan wewenang, dan dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang, sedangkan PTUN

⁵⁹⁶ Dalam disertasinya Ridwan HR menyatakan bahwa sebaiknya pengujian atas diskresi diberikan kepada PTUN, bukan ke peradilan umum.

⁵⁹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-14, Rajawali Press, Jakarta, 2018, hlm. 239

sendiri merupakan bagian dari Lembaga Yudikatif yang diatur di dalam UU 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebagaimana untuk menjaga objektivitas, suatu lembaga dilarang untuk menguji lembaganya sendiri. Maka dalam hal ini, perlu adanya aturan tentang pengujian diskresi, sehingga ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 mengenai diskresi oleh lembaga yudikatif dapat dilaksanakan.

Penutup

Diskresi digunakan apabila peraturan perundang-undangan tidak mengatur persoalan konkret yang dihadapi oleh pejabat pemerintah, sehingga ditemukan ketiadaan atau kekosongan hukum yang tidak mengatur persoalan konkret tersebut, seperti yang telah disebutkan salah satu tujuan diskresi kepada pejabat pemerintah adalah untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, sehingga ketiadaan atau kekosongan hukum merupakan bagian dari ruang lingkup diskresi. Lembaga Yudikatif dalam penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman, di mana dapat diartikan sebagai lembaga peradilan yang melakukan penerapan undang-undang terhadap persoalan hukum yang diajukan. Meskipun melakukan penerapan undang-undang, seringkali lembaga peradilan dihadapkan dengan persoalan perkara yang tidak jelas hukumnya.

Dalam menyelenggarakan fungsi lembaga peradilan, hakim tidak terlepas dari kewajiban serta tanggung jawabnya untuk tidak boleh menolak, memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalil hukumnya kurang jelas atau tidak jelas, karena dalam menjalankan tugasnya terdapat metode penemuan hukum. Dengan demikian menurut penulis, dapat disamakan makna dari penemuan hukum dan diskresi yaitu keleluasaan berpikir. Ketika dihadapkan dengan permasalahan yang hukumnya tidak jelas terhadap perkara yang diajukan kepadanya, lembaga peradilan dalam hal ini adalah hakim menggunakan keleluasaan berpikir. Sama halnya dengan yang dimaksud dengan diskresi yang digunakan pemerintah ketika terjadi kekosongan hukum dalam persoalan yang dihadapi, maka pemerintahpun menggunakan keleluasaan berpikir. Namun dalam menerapkan hal tersebut terdapat problematika bagi lembaga yudikatif, yaitu :

Pertama, bahwa UU Nomor 30 Tahun 2014 merupakan undang-undang materiil bagi para penyelenggara negara dan juga bagi peradilan tata usaha negara, hal ini disebabkan banyak aturan-aturan baru bagi pejabat negara termasuk mengenai diskresi, sedangkan untuk undang-undang formilnya masih tetap mengacu kepada UU Nomor 5 Tahun 1986, maka beberapa ketentuan termasuk penggunaan diskresi sesuai dengan yang ada pada UU 30 Tahun 2014 tidak akan implementatif ketika tidak ada aturan formilnya.

Kedua, dalam pengujian diskresi yang dapat diajukan ke PTUN, sedangkan PTUN sendiri merupakan bagian dari Lembaga Yudikatif yang diatur didalam UU 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebagaimana bahwa suatu lembaga dilarang untuk menguji lembaganya sendiri.

Daftar Pustaka

- Dani, Umar, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara PTUN*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2019.
- Darmoko, Yuti Witanto dan Arya Putra Negara, *Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Menegakkan Keadilan Substantif Dalam Perakara-Perkara Pidana*, cetakan kesatu, ALFABETA, Bandung, 2013.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-14, Rajawali Press, Jakarta, 2018.
- Ridwan et.al, *Perluasan Kompetensi Absolut PTUN*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2018.
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2013.
- Bagir Manan, *Beberapa Catatan Tentang Penafsiran*, varia pengadilan nomor: 285 Agustus 2009.

Biodata Penulis

Ashfa Azkia, lahir di Klaten, 20 September 1994. Mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada 2016. Saat ini menjadi mahasiswa Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Berpengalaman sebagai peneliti pada PSHK Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada 2018-2020 dan saat ini aktif sebagai tim redaksi klikhukum.id. Dapat dihubungi pada email azkiashfa@gmail.com dan telp: 082226050656.

Problema Sentralisasi Pemberian Perizinan Pasca Pemberlakuan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Oleh

Marojahan JS Panjaitan

Pani Nurahmawati

Sekolah Tinggi Hukum Bandung

Jln. Cihampelas Nomor 8 Kota Bandung 40116

E-mail: marojohanpanjaitan541@gmail.com

Abstract

There are those of the view that Law No. 11 of 2020 concerning Job Creation raised the problem of centralizing licensing. However, there are those of the view that this law actually provides convenience for doing business and eliminates acts of corruption. Both of these opinions are rights that must be respected, but need to be criticized. Regarding these problems, a study was conducted on the mechanism for issuing permits after the enactment of Law No. 11 of 2020, and is it true that Law no. 11 of 2020 there is a centralization in obtaining permits. The research method used is normative legal research with literature study. In the research, it was found that the mechanism for issuing permits after the enactment of Law no. 11 of 2020 must be guided by the provisions of the General Principles of Good Governance, and the provisions of laws and regulations. There is a thought that with the enactment of Law no. 11/2020 has led to centralization in obtaining licenses from the central government, which is incorrect, because various existing regulations indicate that there is granting of licensing authority to local governments. Indeed, it cannot be denied that there is some authority given to the central government, but the granting of such permits is still within the corridor of implementing the concept of a unitary state as adhered to in Article 1 paragraph (1) and Article 18 of the 1945 Constitution, as well as the provisions of the Law. No. 23 of 2014 concerning Regional Government.

Keywords: Government Actions, Permits, and Authorities

Abstrak

Ada yang berpandangan bahwa UU. No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menimbulkan problem sentralisasi pemberian perizinan. Namun, ada yang berpandangan bahwa UU ini justru memberi kemudahan berusaha serta mengeliminasi tindakan korupsi. Kedua pendapat ini merupakan hak yang harus dihormati, namun perlu dikritisi. Terhadap permasalahan tersebut dilakukan penelitian bagaimana mekanisme penerbitan izin pasca berlakunya UU No. 11 Tahun 2020, dan apakah benar dengan berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 terjadi sentralisasi dalam memperoleh perizinan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan studi pustaka. Dalam penelitian, didapatkan hasil bahwa mekanisme penerbitan izin pasca berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 haruslah berpedoman pada ketentuan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adanya pemikiran bahwa dengan berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 menimbulkan sentralisasi dalam memperoleh perizinan kepada pemerintah pusat adalah tidak benar, sebab berbagai peraturan yang ada menunjukkan ada pemberian kewenangan perizinan kepada pemerintah daerah. Memang, tidak bisa dipungkiri, ada sebagian kewenangan diberikan kepada pemerintah pusat, namun pemberian izin tersebut tetap dalam koridor pelaksanaan konsep negara kesatuan sebagai mana dianut dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945, serta ketentuan UU. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kata kunci: Tindakan Pemerintah, Izin, dan Kewenangan

Pendahuluan

Seperti disebut dalam penjelasan umum UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, bahwa “dalam rangka mendukung kebijakan strategis Cipta Kerja diperlukan pengaturan mengenai penataan administrasi, yang bertujuan memudahkan pemberian izin berusaha di Indonesia”.⁵⁹⁸ Apa yang dikatakan dalam penjelasan ini adalah suatu realita yang tidak terbantahkan, sebab dalam memperoleh izin ada beberapa peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Peraturan perundang-undangan tersebut ada yang tumpang tindih dan/atau tidak harmonis satu dengan yang lain, sehingga menjadi sulit untuk memperoleh perizinan. Padahal, izin itu sangat diperlukan oleh pengusaha dalam menjalankan usaha. Keadaan ini dimanfaatkan oleh oknum-oknum penyelenggara negara yang berjiwa koruptif untuk memeras para investor. Sehingga, tidak salah ada adagium yang mengatakan bahwa kalau bisa dipersulit mengapa harus dipermudah. Oleh karena itu, bukan rahasia umum lagi bagaimana para investor harus mengeluarkan banyak uang dalam mendapatkan izin, yang hal tersebut berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi dan investasi.

Pola tingkah laku oknum penyelenggara negara yang berpikiran koruptif ini dapat dilihat dari oknum penyelenggara negara yang banyak terjaring oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ketika sedang bertransaksi terkait dengan pengurusan perizinan. Sebagai contoh adalah Menteri Sosial, Juliari Peter Batubara dan Menteri Kelautan dan Perikanan, Edhy Prabowo yang terjerat KPK yang disangka korupsi.⁵⁹⁹ Kasus ini hanyalah contoh kecil, sebab sudah banyak pejabat negara yang dipenjara karena terlibat kasus suap perizinan.

⁵⁹⁸ Lihat penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang *Cipta Kerja*.

⁵⁹⁹ Irfan Kamil, *Soal Edhy Prabowo dan Juliari Batubara Layak Dituntut Hukuman Mati, Ini Kata KPK*, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/17/11240161/soal-edhy-prabowo-dan-juliari-batubara-layak-dituntut-hukuman-mati-ini-kata?page=all>, Diakses Tanggal 05 Maret 2021.

Tidak bisa dipungkiri, tindakan pejabat negara yang mempersulit perizinan berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi dan investasi di Indonesia. Jokowi sendiri sebagai presiden dalam beberapa kesempatan sering mengeluhkannya. Sehingga, Jokowi melontarkan metode *omnibus law* untuk menata regulasi tersebut.⁶⁰⁰ Terhadap ide Jokowi ini, banyak pihak yang tidak setuju dan bahkan menolaknya secara terang-terangan. Sebab, seperti dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa *omnibus law* menyulitkan kelompok oposisi dan menguntungkan kubu pemerintah.⁶⁰¹ Dalam pada itu, kehadiran UU juga disebut sebagai salah satu upaya untuk memusatkan penerbitan izin pada pemerintah pusat. Pendapat ini bertolak belakang dengan yang dikemukakan oleh Anih Sri Suryani bahwa justru UU Cipta Kerja menyederhanakan proses perizinan.⁶⁰²

Terhadap berbagai penolakan dan tuduhan atas penerbitan UU. No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang tanggal 5 Oktober 2020 disahkan menjadi UU oleh DPR dan Pemerintah, serta tanggal 2 November 2020 ditandatangani oleh Presiden sebagai UU. No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245) patut dihargai. Tetapi, haruslah dipahami bahwa UU No. 11 Tahun 2020 adalah sebuah keputusan politik yang harus ditegakkan dan dilaksanakan. Karena itu, UU tersebut wajib diterima, serta tidak ada alasan untuk menolaknya.⁶⁰³ Oleh karena itu, apa bila ada pemikiran bahwa kehadiran UU ini ditenggarai menimbulkan problem sentralisasi dalam memperoleh perizinan haruslah dikaji secara mendalam. Berdasarkan hal tersebut, ada dua persoalan yang mendapat perhatian, yakni : 1. Bagaimana mekanisme penerbitan izin pasca berlakunya UU No. 11 Tahun 2020?, dan 2. Apakah benar dengan berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 terjadi sentralisasi dalam memperoleh perizinan?

Rumusan Masalah

⁶⁰⁰ Terpetik dari “Teks Lengkap Pidato Jokowi sebagai Presiden RI 2019-2020”, Minggu, 20 Oktober 2019.

⁶⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2020, hlm. 24.

⁶⁰² Anih Sri Suryani, “Perizinan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Dan Dampaknya Terhadap Kelestarian Lingkungan,” *Jurnal Info Singkat*, Vol. XII No. 20/II/Puslit/Oktober/2020, hlm.15.

⁶⁰³ Marojahan JS Panjaitan, *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2017, hlm. 226.

Permasalahan yang hendak diteliti dalam penelitian ini adalah bagaimana mekanisme penerbitan izin pasca berlakunya UU No. 11 Tahun 2020, dan apakah benar dengan berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 terjadi sentralisasi dalam memperoleh perizinan.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu dengan cara berusaha memberikan gambaran atau uraian mengenai permasalahan yang hendak diteliti. Sehingga, metode penelitian disesuaikan dengan rumusan masalah dalam penelitian ini. Atas dasar itu, jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif. Data yang diteliti data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier. Bahan tersebut selanjutnya diolah dan dianalisis secara kualitatif berwujud kata-kata dan tidak berwujud angka-angka. Berdasarkan hasil penelitian akan disampaikan kesimpulan dan saran.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dasar Konstitusional Penerbitan Perizinan

Ketika berbicara dasar konstitusional penerbitan sebuah perizinan tidak bisa dilepas dari ide negara hukum sebagaimana dianut oleh banyak negara saat ini. Suatu negara disebut sebagai negara hukum, apabila pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan di dasarkan pada hukum. Pendapat ini sesuai dengan yang dikatakan oleh Arief Sidharta, bahwa negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum.⁶⁰⁴ Sri Soemantri juga mengatakan bahwa dalam negara hukum, pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.⁶⁰⁵ Jika diperhatikan, kedua pendapat ini lebih menegaskan, bahwa pemerintah dalam bertindak haruslah berdasarkan hukum.

Jika hal tersebut dikaitkan dalam penerbitan perizinan yang dituangkan dalam keputusan tata usaha negara, maka pemerintah dalam menerbitkan izin tersebut haruslah berdasarkan hukum. Hal tersebut sesuai dengan yang dikatakan dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang

⁶⁰⁴ Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum," *Jentera Jurnal Negara Hukum*, Edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm. 123.

⁶⁰⁵ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29-30.

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa :

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat dikatakan bahwa pejabat tata usaha negara dalam menjalankan pemerintahan (administrasi pemerintahan) dituangkan dalam sebuah keputusan tata usaha negara. Namun, sesuai Pasal 8 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014, bahwa keputusan tata usaha negara itu ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Atas dasar itu, keputusan tata usaha negara itu dikeluarkan tidak sekehendak hati oleh pejabat tata usaha negara, tetapi ada unsur-unsur yang harus dipenuhi, yakni :

1. Dibuat oleh pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
2. Dituangkan dalam satu bentuk tertulis;
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan kewenangan yang dimilikinya;
4. Sebagai dasar untuk melaksanakan sebuah tindakan;
5. Bersifat konkret, individual, dan final; dan
6. Menimbulkan akibat hukum bagi pemerintah, individu, dan/atau badan hukum perdata.

Unsur-unsur sebagaimana dikemukakan di atas menjadi kekuatan mengikat atas terbitnya keputusan tata usaha negara. Bahkan, secara spesifik S.F. Marbun mengatakan bahwa suatu keputusan sah apabila memenuhi unsur-unsur sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 59 Tahun 2009. Artinya, bilamana salah satu unsur itu tidak terpenuhi maka keputusan tersebut tidak dapat disebut sebagai keputusan tata usaha negara.⁶⁰⁶ Sebab, keputusan tata usaha negara yang tidak sah tidak dapat dijadikan sebagai dasar dalam melakukan tindakan oleh pejabat tata usaha negara maupun oleh perorangan dan/atau badan hukum.

⁶⁰⁶ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 304.

Selain apa yang dikemukakan di atas, Irvan Mawardi mengatakan bahwa Penetapan Tertulis itu harus dalam bentuk tertulis, yang berarti bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan secara lisan tidak masuk dalam pengertian Keputusan TUN⁶⁰⁷. Namun demikian, bentuk formal dari keputusan tertulis itu tidak ditentukan seperti apa. Tetapi, yang terpenting adalah bentuknya tertulis. Oleh karena itu, seperti dikemukakan oleh Irvan Mawardi lebih lanjut, sebuah memo atau nota pun dapat dikategorikan sebagai penetapan tertulis.⁶⁰⁸ Ketentuan sebagaimana dikemukakan di atas harus dipatuhi dalam penerbitan perizinan. Dalam arti, bahwa penerbitan perizinan tersebut haruslah sesuai dengan konsep negara hukum sebagaimana dibangun berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Mekanisme Penerbitan izin pasca berlakunya UU No. 11 Tahun 2020

Jika diamati, dalam praktek ada beberapa pengertian yang diberikan terhadap perizinan. S.F. Marbun misalnya mengatakan bahwa izin ialah suatu keputusan dari Pejabat Pemerintahan yang berwenang, memperbolehkan (persetujuan) untuk melakukan suatu perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan, setelah dipenuhinya syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sehingga timbul hubungan hukum.⁶⁰⁹ Pasal 1 angka 19 UU No. 30 Tahun 2014 mengatakan, bahwa:

“Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.⁶¹⁰

Kemudian, Pasal 1 angka 6 PP. No. 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah juga mengatakan, bahwa :

“Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan instansi pemerintahan, Badan Usaha, atau masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Begitu juga dalam Pasal 1 angka 14 PP. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Bersama Resiko dikatakan, bahwa:

⁶⁰⁷ Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokrasi*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm. 64

⁶⁰⁸ *Ibid.*

⁶⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 415

⁶¹⁰ Hal ini juga disebut dalam Bab XI Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Untuk Mendukung Cipta Kerja, Bagian Kedua, Pasal 175 angka 1 Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang *Cipta Kerja*.

“Izin adalah persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kegiatan usaha yang wajib dipenuhi oleh Pelaku Usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya”.

Berdasarkan beberapa pengertian izin sebagaimana dikemukakan di atas dapat dikemukakan, bahwa izin itu merupakan keputusan tertulis dari pejabat tata usaha negara yang diberikan baik kepada warga masyarakat, instansi pemerintah, dan badan usaha berdasarkan permohonan yang diajukan oleh pemohon untuk melaksanakan sesuatu. Desi Arianing Arrum mengatakan bahwa izin digunakan oleh penguasa sebagai instrument untuk mempengaruhi (hubungan dengan) para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkrit.⁶¹¹ Artinya, yang dapat menerbitkan izin adalah pejabat tata usaha sesuai kewenangan yang dimilikinya untuk mencapai suatu tujuan konkrit. Salah satu tujuan konkrit dimaksud adalah keteraturan dalam berusaha. Hal tersebut sesuai dengan yang dikatakan dalam Pasal 39 ayat (1) (Bab XI Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Untuk Mendukung Cipta Kerja, Bagian Kelima, Pasal 175) UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengatakan bahwa:

“Pejabat Pemerintahan yang berwenang dapat menerbitkan Izin, Standar, Dispensasi, dan/atau Konsesi dengan berpedoman pada AUPB dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dalam ayat (2) dikatakan bahwa keputusan Pejabat Pemerintahan berbentuk izin apabila:

- a. Persetujuan diterbitkan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
- b. Kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan di atas lebih menegaskan kepada kedudukan pejabat pemerintah serta apa yang menjadi dasar dalam menerbitkan izin itu. Oleh karena itu, dalam memperoleh izin, tidaklah dilakukan sekehendak hatinya, tetapi ada beberapa ketentuan yang harus dipenuhi oleh pemohon sesuai izin yang dimohonkan. Sebab, persyaratan perizinan itu satu dengan yang lain berbeda, sesuai dengan peruntukan izinnya. Misalnya, syarat untuk memperoleh izin lingkungan pasti berbeda dengan izin keramaian. Tentang apa yang menjadi syarat atas sebuah izin ditentukan oleh pemerintah sesuai dengan peruntukannya.

⁶¹¹ Desi Arianing Arrum, “Kepastian Hukum Dalam Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*) di Indonesia, *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 5, September 2019, hlm. 1635.

Seluruh syarat-syarat dalam memperoleh perizinan harus dipenuhi oleh pemohon dalam mendapatkan izin, yang hal tersebut dicantumkan dalam permohonan. Sehingga, keberadaan sebuah izin sangatlah kuat dan tidak dapat dibatalkan secara sepihak oleh siapa pun, tanpa menyelesaikan segala hak dan kewajiban masing-masing pihak sebagaimana disebut dalam izin. Apabila hal itu tidak dipenuhi, maka izin sebagai keputusan tata usaha negara tidak mengikat dan harus dibatalkan. Hal tersebut merupakan implementasi dari konsep negara hukum sebagaimana di atur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang harus dipatuhi dalam menerbitkan izin.

Sentralisasi Dalam Memperoleh Perizinan Pasca Berlakunya UU No. 11 Tahun 2020.

Seperti dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya bahwa penerbitan UU No. 11 Tahun 2020 menimbulkan problema sentralisasi perizinan. Adanya kata sentralisasi dalam memperoleh izin, membawa pengetian bahwa perizinan tersebut dipusatkan pada satu tangan. Hal tersebut bisa dilihat dari pendapat Sigit Riyanto dkk. yang antara lain mengatakan, bahwa :

“Pada aspek kelembagaan, UU Cipta Kerja sangat kental karakter sentralistiknya. Hal ini tentu saja wajib dikritisi karena bertentangan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang sudah dimulai bertahap sejak 1999...dst.”⁶¹²

Pendapat Sigit Riyanto di atas mengindikasikan bahwa UU No. 11 Tahun 2020 kental dengan karakter sentralistik, yang bertentangan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam demokrasi, pendapat tersebut patut dihormati. Tetapi, pendapat tersebut haruslah dikritisi, sebab apakah benar UU No.11 Tahun 2020 berkarakter sentralistik yang bertentangan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Pendapat ini perlu dikritisi, sebab seperti dikemukakan oleh M. Rifki Fadilah bahwa UU Cipta Kerja justru meminimalisir terjadinya praktik *institutional corruption* disektor manufaktur, karena berkurangnya *transction cost* pada perizinan usaha dan investasi.⁶¹³ Begitu juga Romli Atmasasmita mengatakan bahwa UU Cipta Kerja tidak menyengsarakan rakyat, melainkan menghentikan upaya korupsi di birokrasi.⁶¹⁴ Lebih lanjut

⁶¹² Sigit Riyanto dkk, *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU.No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2020, hlm.40.

⁶¹³ Pendapat Peneliti bidang Ekonomi, The Indonesian Institute Center for Public Policy Research, M. Rifki Fadilah, dalam Nasional Kontan News, “Pengamat: UU Cipta Kerja Mempercepat Birokrasi Perizinan dan Kepastian Hukum,” <https://nasional.kontan.co.id/news/pengamat-uu-cipta-kerja-mempercepat-birokrasi-perizinan-dan-kepastian-hukum>, Diakses Tanggal 16 Maret 2021

⁶¹⁴ Pendapat Romli Atmasasmita dalam Sindonews, “Pakar Hukum: UU Cipta Kerja Permudah Izin dan Cegah Korupsi di Birokrasi”, <https://nasional.sindonews.com/read/192808/13/pakar-hukum-uu-cipta-kerja-permudah-izin-dan-cegah-korupsi-di-birokrasi-1602403807>, Diakses Tanggal 16 Maret 2021.

Romli Atmasasmita mengemukakan bahwa “selama ini pengusaha selalu disulitkan dengan banyaknya meja birokrasi yang harus dilalui saat akan membuka usaha. Selain prosedur yang panjang, tiap meja perizinan tersebut juga membuka peluang tindakan korupsi”.⁶¹⁵ Bahkan, Anih Sri Suryani mengatakan bahwa “justru UU Cipta Kerja menyederhanakan proses perizinan...”.⁶¹⁶

Apabila pendapat di atas diperhatikan tampak ada dua pendapat yang bertolak belakang, dimana Sigit Riyanto dkk. mengatakan bahwa UU Cipta Kerja benar-benar berkarakter sentralistik yang bertentangan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Tetapi, M. Rifki Fadilah, Romli Atmasasmita dan Anih Sri Suryani justru mengatakan bahwa UU Cipta Kerja sangat bagus, sebab UU ini justru menghilangkan korupsi, yang hal tersebut sesuai dengan tujuan dibentuknya UU Cipta Kerja ini.

Sebagaimana disebut sebelumnya bahwa izin itu merupakan keputusan tata usaha negara yang diberikan oleh Pejabat Pemerintahan sesuai kewenangannya berdasarkan prosedur yang ditentukan menurut peraturan perundang-undangan dan AUPB kepada pemohon. Berdasarkan pendapat ini dapat dikatakan bahwa izin itu diberikan tidaklah sembarangan, tetapi ada syarat yang harus dipatuhi sesuai peruntukan perizinan izin tersebut. Sesuai Pasal 39 ayat (1) dan (2) (Bab XI Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Untuk Mendukung Cipta Kerja, Bagian Kelima, Pasal 175) UU. No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, syarat utama pemberian izin adalah diberikan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang atas suatu permohonan.

Tentang siapa yang dimaksud dengan pemerintah, sesuai Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 dikatakan bahwa presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Itu artinya bahwa presiden adalah sebagai kepala pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian, pusat pemerintahan berada pada presiden. Tetapi, oleh karena wilayah Indonesia begitu luas, sesuai Pasal 18 UUD 1945, wilayah Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, yang daerah provinsi kemudian dibagi menjadi daerah Kabupaten/Kota. Di daerah Provinsi, Kabupaten/Kota kemudian dibentuk pemerintahan, yang disebut sebagai Pemerintah

⁶¹⁵*Ibid.*

⁶¹⁶Anih Sri Suryani, *op.cit.*, hlm.15.

Daerah.⁶¹⁷ Namun, sesuai Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Jo Pasal 7 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, presiden adalah tetap sebagai kepala dan/atau penanggung jawab pemerintahan. Artinya, walaupun penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Pembantuan sesuai Pasal 5 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, tetapi berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, pusat pemerintahan tetap berada pada presiden. Sehingga, sesuai Pasal 6 UU No. 23 Tahun 2014, segala kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan berada pada pemerintah pusat.

Jika penyelenggaraan pemerintahan seperti dikemukakan di atas dihubungkan dengan pemberian izin berdasarkan UU No. 11 Tahun 2020, maka kebijakan pemberian izin kepada pemerintah pusat tidaklah bertentangan, baik dengan UUD 1945 maupun dengan UU No. 23 Tahun 2014. Namun demikian, walaupun kebijakan pemberian izin diberikan kepada pemerintah pusat, tetapi kewenangan itu sebagian didelegasikan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Pembantuan. Sebab, sesuai Pasal 3 PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah dikatakan, bahwa:

“Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ketentuan di atas mengindikasikan bahwa problematik sentralisasi memperoleh perizinan pada pemerintah pusat menjadi tidak benar. Sebab, sesuai ketentuan sebagaimana dikemukakan di atas bahwa penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah tidak hanya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, tetapi juga dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang secara eksplisit di atur dalam Bab III, Pelaksanaan Perizinan Berusaha di Daerah, yang dimulai dari Pasal 6 sampai Pasal 30 PP No. 6 Tahun 2021.

Tidak bisa dipungkiri, ada beberapa perizinan yang dipusatkan pada pemerintah pusat, namun tujuannya bukanlah untuk menguasai perizinan tersebut. Pemusatan pemberian perizinan kepada pemerintah pusat adalah dalam memudahkan pelaksanaan pembangunan di daerah, dan hal tersebut masih tetap pada koridor konsep negara kesatuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat

⁶¹⁷ Lihat pula Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* yang antara lain mengatakan bahwa Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah.

(1) dan 18 UUD 1945, serta Pasal 2 UU No. 23 Tahun 2014. Dengan konsep negara kesatuan ini, tidak menyebabkan pemerintah pusat menjadi diktator, sebab dalam Pasal 9 sampai Pasal 24 UU No. 23 Tahun 2014 diatur tentang klasifikasi urusan pemerintah pusat dan daerah. Dalam pada itu, konsep negara kesatuan yang dibangun berdasarkan UUD 1945 sudah final dan tidak perlu diperdebatkan lagi, dan tidak bisa diganti dengan yang lain. Sebab, sudah merupakan kesepakatan para pendiri negara yang wajib dipatuhi oleh segenap penerus bangsa.⁶¹⁸ Walaupun Indonesia sebagai negara kesatuan, tidak berarti pemerintah pusat dapat bertindak diktator. Hal itu bisa dibuktikan dari apa yang dikatakan dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Masing-masing urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan sesuai dengan klasifikasinya. Berdasarkan ketentuan ini, diatur secara tegas apa yang menjadi urusan pemerintah pusat di daerah. Artinya, dalam hukum telah diatur secara tegas apa yang bisa dilakukan oleh pemerintah pusat di daerah. Hal itu dipatuhi oleh UU No. 11 Tahun 2020, sebab seperti dikemukakan dalam Pasal 292A Bagian Ketiga Pemerintahan Daerah UU No. 11 Tahun 2020 bahwa dalam hal ada penyederhanaan perizinan dan pelaksanaan Perizinan Berusaha yang menyebabkan berkurangnya pendapatan asli daerah, pemerintah pusat memberikan dukungan insentif anggaran. Dalam arti bahwa penghasilan asli daerah itu tidak pernah hilang, tetapi diganti oleh pemerintah pusat melalui dukungan insentif anggaran. Ketentuan hukum ini membuktikan bahwa walaupun ada pemusatan pemberian perizinan pada pemerintah pusat, penyelenggaraannya tetap dalam konsep negara kesatuan dan negara hukum sebagaimana dianut dalam UUD 1945.

Kesimpulan

Berdasarkan apa yang diuraikan di atas didapatkan hasil bahwa mekanisme penerbitan izin pasca berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 haruslah berpedoman pada ketentuan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan 18 UUD 1945 serta UU No. 23 Tahun 2014. Adanya pemikiran bahwa dengan berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 terjadi sentralisasi dalam memperoleh perizinan adalah tidak benar. Sebab, berbagai peraturan yang ada menunjukkan ada pemberian kewenangan perizinan kepada pemerintah daerah. Memang, tidak bisa dipungkiri

⁶¹⁸ Marojahan JS Panjaitan, *Politik Hukum Membangun Negara Kebahagiaan Pada Era Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2020, hlm. 22.

bahwa ada sebagian kewenangan pemberian perizinan kepada pemerintah pusat, namun pemberian izin tersebut tetap dalam koridor pelaksanaan konsep negara kesatuan sebagai mana dianut dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945, serta ketentuan UU No. 23 Tahun 2014. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan pengkajian secara objektif terhadap pemberlakuan UU No. 11 Tahun 2020 agar tidak salah mempersepsikannya.



Daftar Pustaka

- Arrum, Desi Arianing, “Kepastian Hukum Dalam Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*) di Indonesia, *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 5, September, 2019.
- Asshiddiqie, Jimly, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2020.
- Kompas, “Soal Edhy Prabowo dan Juliari Batubara Layak Dituntut Hukuman Mati, Ini Kata KPK,” <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/17/11240161/soal-edhy-prabowo-dan-juliari-batubara-layak-dituntut-hukuman-mati-ini-kata?page=all>, diakses tanggal 05 Maret 2021.
- Marbun, S.F., *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Mawardi, Irvan, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokrasi*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016.
- Panjaitan, Marojahan JS., *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2017.
- ., *Politik Hukum Membangun Negara Kebahagiaan Pada Era Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2020, hlm. 22.
- Peneliti bidang Ekonomi, The Indonesian Institute Center for Public Policy Research, M. Rifki Fadilah, dalam Nasional Kontan News, “Pengamat: UU Cipta Kerja Mempercepat Birokrasi Perizinan dan Kepastian Hukum,” <https://nasional.kontan.co.id/news/pengamat-uu-cipta-kerja-mempercepat-birokrasi-perizinan-dan-kepastian-hukum>, diakses tanggal 16 Maret 2021.
- Riyanto, Sigit dkk., *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU.No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020)*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2020.
- Romli Atmasasmita dalam Sindonews, “Pakar Hukum: UU Cipta Kerja Permudah Izin dan Cegah Korupsi di Birokrasi”, <https://nasional.sindonews.com/read/192808/13/pakar-hukum-uu-cipta-kerja-permudah-izin-dan-cegah-korupsi-di-birokrasi-1602403807>, diakses tanggal 16 Maret 2021.
- Sidharta, Arief, “Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum,” *Jentera Jurnal Negara Hukum*, Edisi 3 Tahun II, November, 2004.
- Soemantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.

Suryani, Anih Sri, “Perizinan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Dan Dampaknya Terhadap Kelestarian Lingkungan,” *Jurnal Info Singkat*, Vol. XII No. 20/II/Puslit/Oktober/2020.

Terpetik dari “Teks Lengkap Pidato Jokowi sebagai Presiden RI 2019-2020”, Minggu, 20 Oktober 2019.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Biodata Penulis

Marojahan JS Panjaitan, lahir di Parongil – Sidikalang, Kabupaten Dairi, pada tanggal 13 Maret 1958. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Sekolah Tinggi Hukum Bandung tahun 1984, S2 tahun 1995 dan S3 tahun 2004 pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, dan merupakan dosen tetap di Sekolah Tinggi Hukum Bandung sejak tahun 1982 sampai sekarang. Penulis juga aktif dalam berbagai kegiatan ilmiah, seperti penelitian, penyuluhan hukum, seminar (peserta, dan pembicara), menulis buku, baik sendiri maupun bersama dengan penulis lainnya, prosiding, artikel di jurnal nasional dan internasional, pembentukan peraturan perundang-undangan, dan konsultan hukum di beberapa perusahaan.

Pani Nurahmawati, Penulis lahir di Kuningan – Jawa Barat, pada tanggal 29 Juni 1996. Menyelesaikan Pendidikan S1 pada Sekolah Tinggi Hukum Bandung tahun 2018. Penulis merupakan *junior lawyer* dan *legal consultant* pada Kantor Hukum Maro and Associates. Penulis aktif mengikuti kegiatan ilmiah, yaitu sebagai peserta pada berbagai seminar. Selain itu penulis juga aktif dalam kegiatan pembentukan peraturan perundang bersama dengan Penulis Pertama.

Komitmen Indonesia dalam penyelenggaraan negara yakni sebagai negara kesatuan dan juga menerapkan sistem otonomi daerah. Pelaksanaan sistem pemerintahan ini ternyata memiliki berbagai permasalahan. Hal ini membuktikan bawasannya penerapan sistem tersebut memanglah tidak mudah untuk dijalankan, yakni dengan menyelaraskan antara urusan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hubungan antara pusat dan daerah yang dalam pelaksanaannya saling tarik menarik dan saling bergantung, sehingga perlu upaya untuk terwujudnya sistem pemerintahan yang baik.

Oleh karena itu, Kajian mengenai Titik Taut Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ini merupakan wujud dalam memperbaiki serta membangun hubungan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah dengan sebaik mungkin melalui beberapa tulisan yang telah menganalisis berbagai permasalahan yang ada juga memberikan solusi atas permasalahan tersebut.

ISBN 978-623-94803-8-7

