ISSN 0216-1338

Jurnal Legislasi Indonesia

Indonesian Journal of Legislation

Vol. 23 No. 3 - September 2026

Studi Komparatif Terhadap Batasan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Positive Legislator* Melalui Analisis Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024

Antinomi Hukum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Evaluasi Yuridis terhadap Pelaksanaan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Perspektif Partisipasi Publik Bermakna

Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja: Strategi Pembentukan Hukum yang Harmonis, Ramah Investasi, dan Demokratis

Dinamika Pengakuan dan Perlindungan Hak Maternitas Pekerja Perempuan dalam Legislasi RUU Kesejahteraan Ibu dan Anak

Disharmoni Regulasi Terkait Dengan Pemberian Hak Atas Tanah Pada Perairan Pesisir

Peran Analisis Dan Evaluasi Hukum Dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Baik

Keadilan Anggaran dan Hak Warga Negara dalam Negara Kesejahteraan: Analisis Doktrinal atas Batas Intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap Kebijakan Pensiun Pejabat Negara

Transformasi Konsep Keadaan Darurat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Rekonstruksi Efisiensi, Akuntabilitas, dan Legitimasi Demokratis melalui *Artificial Intelligence* Dalam Perancangan Peraturan Perundang-undangan

JLI	Vol.23	Nomor 3	Jakarta September 2026	Hlm 323-498	ISSN 0216-1338

DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI

DARI REDAKSI

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Legislasi Indonesia (JLI) Volume 23 Nomor 3 Tahun 2026 telah diterbitkan dan memuat 10 (sepuluh) artikel. Artikel-artikel yang dimuat selalu memperhatikan kaidah-kaidah jurnal ilmiah dan sesuai dengan pedoman yang telah ditentukan.

JLI Volume 23 Nomor 3 Tahun 2026 dipublikasikan secara elektronik melalui laman e-jurnal. peraturan.go.id. JLI Volume 23 Nomor 3 Tahun 2026 membahas mengenai Studi Komparatif Terhadap Batasan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Positive Legislator* Melalui Analisis Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024; Antinomi Hukum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; Evaluasi Yuridis terhadap Pelaksanaan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Perspektif Partisipasi Publik Bermakna; Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja: Strategi Pembentukan Hukum yang Harmonis, Ramah Investasi, dan Demokratis; Dinamika Pengakuan dan Perlindungan Hak Maternitas Pekerja Perempuan dalam Legislasi RUU Kesejahteraan Ibu dan Anak; Disharmoni Regulasi Terkait Dengan Pemberian Hak Atas Tanah Pada Perairan Pesisir; Peran Analisis Dan Evaluasi Hukum Dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Baik; Keadilan Anggaran dan Hak Warga Negara dalam Negara Kesejahteraan: Analisis Doktrinal atas Batas Intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap Kebijakan Pensiun Pejabat Negara; Transformasi Konsep Keadaan Darurat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia; dan Rekonstruksi Efisiensi, Akuntabilitas, dan Legitimasi Demokratis melalui Artificial Intelligence Dalam Perancangan Peraturan Perundang-undangan.

Redaksi Jurnal Legislasi Indonesia mengucapkan terima kasih dan memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H., Prof. Dr. Rodyah, S.Pd, S.H., M.Si., Prof. Dr. Febrian, S.H., M.H., Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H., serta Dr. Wahyu Andrianto, S.H., M.H., sebagai Mitra Bestari yang telah memberikan telaahan, penilaian dan saran terhadap artikel Jurnal Legislasi Indonesia. Saran dan kritik pembaca guna perbaikan dan penyempurnaan isi Jurnal Legislasi Indonesia serta sumbangan pemikiran dalam bentuk tulisan dari pembaca sangat kami harapkan.

Jakarta, September 2026

Salam Redaksi

DAFTAR ISI

Dari Redaksi i
Daftar Isi ii

Artikel:

Studi Komparatif Terhadap Batasan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Positive Legislator* Melalui Analisis Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024
Ahmad Reihan Thoriq 323-336

Antinomi Hukum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
Nazhif Ali Murtadho 337-358

Evaluasi Yuridis terhadap Pelaksanaan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Perspektif Partisipasi Publik Bermakna
Bagas Fadhilah Ananta Jaya 359-368

Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja: Strategi Pembentukan Hukum yang Harmonis, Ramah Investasi, dan Demokratis
Ayon Diniyanto, M. Zainal Arifin, M. Ainur Rofiq, Nasikhin 369-388

Dinamika Pengakuan dan Perlindungan Hak Maternitas Pekerja Perempuan dalam Legislasi RUU Kesejahteraan Ibu dan Anak
Catur Nugraheni, I Gusti Kadek Agung Arka Yoga, Muhammad Reffarm Dwi Putra 389-408

Disharmoni Regulasi Terkait Dengan Pemberian Hak Atas Tanah Pada Perairan Pesisir
Rikardo Simarmata 409-424

Peran Analisis Dan Evaluasi Hukum Dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Baik
Ahmad Yani, Dwi Putri Cahyawati, Merdiansa Paputungan 425-438

Keadilan Anggaran dan Hak Warga Negara dalam Negara Kesejahteraan: Analisis Doktrinal atas Batas Intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap Kebijakan Pensiun Pejabat Negara
May Lim Charity 439-460

Transformasi Konsep Keadaan Darurat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
Ahmad Haris Junaidi, Indra Hendrawan, Wicipto Setiadi, Rizki Bima Anggara, Risma Apriyanti 461-476

Rekonstruksi Efisiensi, Akuntabilitas, dan Legitimasi Demokratis melalui *Artificial Intelligence* Dalam Perancangan Peraturan Perundang-undangan
Dr. Sutrisno S. Ade, S.H., M.H., Muhammad Rachmad Tahir, S.H., M.H. 477-498

Studi Komparatif Terhadap Batasan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Positive Legislator* Melalui Analisis Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024

Ahmad Reihan Thoriq[1],
[1]Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
Email: 2210611197@mahasiswa.upnvj.ac.id
Naskah diterima: 17/06/2025, direvisi: 29/10/2025, diterima: 04/08/2026

ABSTRACT

The Constitutional Court of Indonesia, under Article 24C of the 1945 Constitution, has the authority to review laws for their compliance with the Constitution. In practice, the Court has not only acted as a negative legislator by annulling unconstitutional norms but has also functioned as a positive legislator by formulating new legal norms. A notable example is Decision Number 60/PUU-XXII/2024, in which the Court not only invalidated a legal provision but also established a new threshold for regional head candidacy. This study aims to examine the Constitutional Court's boundaries in acting as a positive legislator in that decision and to analyze its approach through a comparative lens by looking at constitutional practices in Germany, South Korea, and Italy. Using a normative juridical method with statutory, conceptual, and comparative approaches, this research finds that the Constitutional Court's action may exceed its judicial mandate and encroach upon legislative authority, particularly since there was no legal vacuum and the new norm went beyond the petitioner's request. In contrast, other countries impose strict limitations on the judiciary's role as a positive legislator, allowing it only in exceptional situations such as urgent legal vacuums. Therefore, clear restrictions are necessary to ensure the Constitutional Court remains within its judicial domain and avoids conflicts with the legislative branch.

Keywords*: Constitutional Court, Legislature, Positive Legislator*

ABSTRAK

Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C UUD NRI 1945 memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap konstitusi. Dalam praktiknya, Mahkamah tidak hanya menjalankan fungsi sebagai *negative legislator* yang membatalkan norma inkonstitusional, tetapi juga kerap membentuk norma hukum baru sebagai *positive legislator*. Salah satu contohnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang bukan hanya membatalkan norma, tetapi juga menetapkan ambang batas baru pencalonan kepala daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji batasan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam putusan tersebut, serta menganalisisnya melalui pendekatan perbandingan dengan praktik di Jerman, Korea Selatan, dan Italia. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut berpotensi melampaui kewenangan yudisial dan memasuki ranah legislatif, terutama karena tidak adanya kekosongan hukum dan ketidaksesuaian dengan petitum pemohon. Sementara di negara lain, peran pengadilan sebagai *positive legislator* dibatasi secara ketat hanya dalam kondisi kekosongan hukum atau keadaan mendesak. Oleh karena itu, dibutuhkan batasan yang tegas agar Mahkamah Konstitusi tetap berada dalam koridor kewenangan yudisial dan tidak menimbulkan konflik dengan kekuasaan legislatif.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Legislatif, *Positive Legislator*

A. Pendahuluan

Kewenangan Mahkamah Konstitusi sejatinya telah diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang menyebutkan "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*". Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang disebutkan dalam ketentuan pasal tersebut adalah menguji undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar atau disebut sebagai *judicial review*.[1] *Judicial review* merupakan mekanisme yang digunakan apabila

1 Ika Kurniawati Dan Lusy Liany, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945," *Adil: Jurnal Hukum* 10, No. 1 (November 2019), Https://Doi.Org/10.33476/Ajl.V10i1.1068.

terdapat suatu undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka akan dibatalkan atau dinyatakan tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi.[2] Oleh karena kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi dinilai berperan sebagai *negative legislator*.

Sementara kewenangan *positive legislator* atau membuat norma hukum baru berada pada kekuasaan legislatif yang dalam hal ini berada pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).[3] Hal tersebut tercermin, dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Kewenangan DPR dalam membentuk undang-undang ini juga dibarengi dengan kewenangan-kewenangan lain untuk menunjang pembentukan undang-undang. Selain itu, dalam membentuk undang-undang, DPR juga harus memenuhi prinsip *meaningfull participation* atau dalam kata lain harus menampung aspirasi dari masyarakat.[4] Sehingga diharapkan produk hukum yang dikeluarkan oleh DPR dapat sesuai dengan kebutuhan yang ada di masyarakat.

Oleh karenanya terdapat pembagian kewenangan yang jelas, di mana DPR yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang atau norma hukum, berperan sebagai *positive legislator* dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, berperan sebagai *negative legislator*. Dengan demikian, diharapkan produk undang-undang yang dihasilkan bukan hanya memenuhi kebutuhan masyarakat tetapi juga sesuai dengan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara, baik dalam proses pembentukannya (*formil*) maupun isi dari undang-undang tersebut (*materiil*).

Namun, seiring dengan perkembangannya, terjadi pergeseran paradigma kewenangan Mahkamah Konstitusi yang semula hanya berperan sebagai *negative legislator*, kini juga berperan sebagai *positive legislator*.[5] Hal ini tercermin dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang bukan hanya membatalkan suatu norma namun juga menambahkan norma baru. Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* juga didukung oleh Mahfud MD selaku mantan ketua Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* merupakan upaya untuk mengisi kekosongan hukum.[6] Contoh terbaru dari peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* adalah keluarnya Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 terkait ambang batas pencalonan kepala daerah.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi bukan hanya membatalkan pasal yang diujikan, namun juga membentuk norma baru terkait ambang batas pencalonan kepala daerah. Di mana pemohon dalam permohonan tersebut memohon kepada Mahkamah Konstitusi agar menyatakan Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU 10/2016) 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 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 tersebut membahas mengenai penggunaan klausul 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan untuk mengajukan calon kepala daerah yang diatur dalam Pasal 40 ayat (1). Pemohon berpendapat bahwa Pasal 40 ayat (3) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1)

2 Janedjri M Gaffar, "Kedudukan, fungsi dan peran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia," *Jurnal Mahkamah Konstitusi, Jakarta*, 2009, 1–20, https://www.academia.edu/download/36138291/makalah_makalah_17_oktober_2009.pdf.

3 Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (Juli 2018): 119, https://doi.org/10.30641/kebijakan.2018.V12.119-135.

4 Sarah Malena Andrea Dondokambey, "Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Lex Privatum* 11, No. 2 (Februari 2023), https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexprivatum/article/view/46626.

5 Dri Utari Christina Rachmawati Dan Ismail Hasani, "*Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi Dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*," T.T.

6 Adena Fitri Puspita Sari Dan Purwono Sungkono Raharjo, "Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator Dan Positive Legislator," *Souvereignty* 1, No. 4 (Desember 2022): 681–91, Https://Doi.Org/10.13057/Souvereignty.V1i4.112.

UUD NRI Tahun 1945 karena menimbulkan ketidakpastian hukum. Di mana Pasal 40 ayat (1) UU 10/2016 memberikan peluang bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mencalonkan pasangan calon melalui penggunaan kata "atau," yang menunjukkan adanya pilihan. Namun, Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 justru membatasi persyaratan hanya pada partai politik yang memiliki kursi di DPRD, dengan mengesampingkan "perolehan suara sah" dalam pemilihan umum. Ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 40 ayat (1) yang memberikan alternatif syarat yang berbeda, namun kemudian ditiadakan oleh Pasal 40 ayat (3).

Namun akhirnya, Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya bukan hanya membatalkan Pasal *a quo* tetapi juga membatalkan Pasal 40 secara menyeluruh dan menggantinya dengan ambang batas baru yang dibentuk dalam putusan tersebut. Sehingga ambang batas pencalonan kepala daerah bukan lagi berpatokan kepada jumlah kursi di parlemen, namun berpatokan pada berapa persen suara sah yang didapat dalam pemilihan DPRD di daerah tersebut. Mahkamah Konstitusi dalam putusan ini jelas bukan hanya berperan sebagai *negative legislator*, namun juga berperan sebagai *positive legislator*.

Berubahnya kewenangan Mahkamah Konstitusi yang kini juga berperan sebagai *positive legislator* tentunya perlu ada batasan terkait sejauh mana Mahkamah Konstitusi dapat membentuk norma hukum baru. Karena jika tidak adanya batasan terhadap Mahkamah Konstitusi dalam membentuk norma hukum baru, hal tersebut dapat menimbulkan konflik kewenangan khususnya dengan lembaga legislatif. Oleh karenanya, penulis dalam hal ini tertarik untuk mengkaji lebih jauh tentang bagaimana peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 dan bagaimana perbandingan praktik pembatasan kewenangan peradilan konstitusional sebagai *positive legislator* di negara lain dan relevansinya bagi Mahkamah Konstitusi Indonesia.

B. Pembahasan

B.1 Peran Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive Legislator* dalam Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024

Apabila dikaji peran Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 tersebut, dapat dilihat bahwa pemohon dalam petitumnya meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk "menyatakan Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat" atau "Menyatakan Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan menghasilkan angka pecahan, maka dihitung dengan pembulatan ke atas"".

Berdasarkan petitum yang diajukan oleh pemohon, dapat dipahami bahwa permohonan tersebut memohon Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016. Permohonan ini mengarahkan Mahkamah Konstitusi berperan sebagai *negative legislator*. Selain itu, pemohon juga memberikan pilihan melalui penggunaan frasa "atau", yang berarti Mahkamah Konstitusi dapat memilih antara membatalkan pasal tersebut atau memberikan interpretasi baru terhadap Pasal 40 ayat (3) sesuai dengan petitum. Dalam hal ini, pemohon mengarahkan Mahkamah untuk bertindak sebagai *positive legislator*.

Namun, dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi tidak hanya membatalkan Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 sebagaimana yang dimohonkan oleh pemohon atau memberikan interpretasi baru sebagaimana dalam petitum, Mahkamah Konstitusi melangkah lebih jauh dengan mengubah secara keseluruhan ketentuan mengenai ambang batas partai politik untuk mengusung calon kepala daerah. Ketentuan baru ini menyerupai ambang batas bagi calon independen, di mana penentuan ambang batas didasarkan pada jumlah penduduk suatu daerah. Namun, dalam aturan baru tersebut, ambang batas disesuaikan dengan jumlah daftar pemilih tetap dan perolehan suara dalam pemilu DPRD.

Dari putusan tersebut dapat dipahami bahwa Mahkamah Konstitusi memutuskan lebih dari apa yang dimohonkan oleh pemohon dalam petitumnya (*ultra petita*) serta membentuk norma hukum baru yang mengatur terkait ambang batas pencalonan kepala daerah (*positive legislator*). Alasan Mahkamah Konstitusi memutuskan demikian (*ratio decidendi*) dapat ditemukan dalam pertimbangan hukumnya yang menyatakan Mahkamah Konstitusi menilai bahwa setelah Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka Mahkamah perlu menilai konstitusionalitas Pasal 40 ayat (1) UU 10/2016, karena keduanya saling terkait dalam pengaturan pengusulan pasangan calon. Tinjauan ini dilakukan untuk melindungi hak konstitusional partai politik peserta pemilu yang telah memperoleh suara sah dan menghormati suara rakyat. Dengan adanya peluang bagi calon independen yang dapat mencalonkan diri dengan syarat tertentu, aturan tentang ambang batas suara sah partai politik untuk mengusulkan pasangan calon kepala daerah kehilangan dasar dan rasionalitasnya jika syaratnya lebih berat dibandingkan calon independen. Oleh karena itu, ambang batas dukungan partai politik harus disesuaikan dengan persentase dukungan bagi calon independen.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi akhirnya mengubah aturan mengenai ambang batas pencalonan kepala daerah dan menyelaraskannya dengan ambang batas yang berlaku bagi calon independen, disertai beberapa penyesuaian. Menurut penulis, Mahkamah Konstitusi dalam hal ini bertindak terlalu jauh dalam membentuk norma hukum baru. Karena pertama, memang pemohon dalam pokok permohonannya mendalilkan bahwa pembatasan hak partai politik untuk mengusulkan pasangan calon dalam Pilkada yang hanya didasarkan pada jumlah kursi di DPRD, tanpa mempertimbangkan akumulasi perolehan suara sah, menjadi semakin tidak adil dibandingkan dengan syarat bagi calon independen.

Namun, dalil pemohon tersebut sejatinya hanya untuk memperkuat argumen bahwa ketentuan Pasal 40 ayat (3) yang mensyaratkan penggunaan klausul 25% dari akumulasi perolehan suara sah hanya dapat digunakan oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPRD. Di mana artinya, tidak ada partai politik yang dapat mencalonkan kepala daerah apabila tidak memiliki kursi di DPRD. Sehingga untuk memperkuat argumen tersebut, pemohon membandingkannya dengan ambang batas bagi calon independen. Hal ini dapat dilihat pada frasa "pembatasan hak partai politik untuk mengusulkan pasangan calon dalam Pilkada yang hanya didasarkan pada jumlah kursi di DPRD". Dalil pemohon tersebut memperkuat argumen ketidakadilan terkait ketentuan Pasal 40 ayat (3) yang mensyaratkan bahwa hanya partai politik dengan kursi di DPRD yang dapat mencalonkan kepala daerah, permohonan ini sebenarnya lebih diarahkan pada pembatalan ketentuan tersebut, bukan untuk membentuk aturan baru yang mengubah secara keseluruhan mekanisme ambang batas pencalonan.

Hal tersebut diperkuat dengan tidak adanya permohonan dari para pemohon untuk mengubah ambang batas pencalonan kepala daerah secara keseluruhan dalam petitum. Jika memang maksud dari dalil pemohon tersebut yang membandingkan ambang batas pencalonan kepala daerah dengan ambang batas pencalonan independen adalah untuk mengubah keseluruhan ambang batas menyerupai calon independen, maka semestinya hal tersebut dimasukkan dalam petitum.

Kemudian yang kedua, Mahkamah Konstitusi dalam hal ini mengambil langkah yang lebih jauh dari sekadar memenuhi permohonan pemohon. Dengan bertindak sebagai *positive legislator*, Mahkamah tidak hanya membatalkan ketentuan yang dianggap inkonstitusional, tetapi juga memperkenalkan norma baru yang secara signifikan mengubah tatanan hukum yang sudah ada.[7] Putusan Mahkamah Konstitusi untuk menyamakan ambang batas partai politik dengan calon independen, meskipun dapat dipahami sebagai upaya untuk menciptakan keseimbangan, tetap dapat dikritisi sebagai tindakan yang melampaui kewenangan yudisialnya dan masuk ke dalam ranah pembentukan kebijakan legislatif. Hal ini dapat memicu terjadinya sengketa kewenangan lembaga negara khususnya dengan lembaga legislatif yang dalam hal ini adalah DPR.

Terlebih jika merujuk kepada Pasal 22 E ayat (6) UUD NRI 1945 yang secara tegas menyebutkan bahwa "*ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*". Dari ketentuan pasal tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan untuk merumuskan dan menetapkan norma terkait pemilu berada di tangan pembentuk undang-undang. Memang, saat ini Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai *positive legislator*, terutama setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011. Yang mana putusan tersebut menyebabkan Pasal 57 ayat (2a) huruf c Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Yang mana pasal tersebut awalnya membatasi Mahkamah Konstitusi dalam bertindak sebagai *positive legislator*. Namun, meskipun demikian, perlu ada batasan yang jelas bagi Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi ini, agar tidak terjadi sengketa kewenangan dengan lembaga lain.

Bahkan Habiburokhman Wakil Ketua Komisi III DPR setelah selesai rapat tingkat pertama untuk merevisi UU Pilkada menyatakan "*Kita menyelamatkan hak konstitusi rakyat yang dibebankan di pundak kita untuk menyusun undang-undang sebagaimana diatur di Pasal 20 UUD 1945 dari pembegalan yang dilakukan pihak lain. Pihak lain tersebut sesungguhnya tidak memiliki hak untuk menyusun undang-undang tetapi seolah mengambil peran sebagai pihak yang berhak menyusun undang-undang*".[8] Pernyataan ini menunjukkan kekhawatiran bahwa Mahkamah Konstitusi, dengan tindakan sebagai *positive legislator*, telah melangkah terlalu jauh dalam wilayah kewenangan yang seharusnya menjadi ranah legislatif, yakni pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian yang ketiga, terdapat inkonsistensi dalam putusan Mahkamah Konstitusi terkait ambang batas. Dalam perkara pengujian *Presidential Threshold*, Mahkamah menegaskan bahwa syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik dinyatakan konstitusional. Selain itu, Mahkamah menyatakan bahwa besar kecilnya persentase syarat tersebut merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang. Sehingga terdapat 32 pengujian terhadap ambang batas pencalonan presiden yang tidak dapat diterima dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.[9] Dalam putusan *Presidential Threshold* terbaru pun, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XXII/2024, Mahkamah untuk pertama kalinya mengabulkan permohonan pengujian Pasal 222 UU Pemilu. Tetapi, dalam putusan tersebut Mahkamah tetap menyerahkan kebijakan terbaru terkait ambang batas kepada pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Namun, timbul pertanyaan mengapa dalam Putusan 60/PUU-XXII/2024, terkait ambang batas

7 Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, *Putusan Bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi: Karakteristik dan Dinamika ... - Faiz Rahman, Dian Agung Wicaksono - Google Books* (Gadjah Mada University Press, 2024).

8 "*Gerindra Nilai Hak DPR Membentuk UU Seolah Dibegal Lewat Putusan MK*," t.t., https://nasional.kompas.com/read/2024/08/21/18113561/gerindra-nilai-hak-dpr-membentuk-uu-seolah-dibegal-lewat-putusan-mk.

9 "*Presidential Threshold Digugat Lagi, MK: Pasal Keramat, 32 Kali Tak Diterima*," t.t., https://news.detik.com/berita/d-7478303/presidential-threshold-digugat-lagi-mk-pasal-keramat-32-kali-tak-diterima.

pencalonan kepala daerah, Mahkamah Konstitusi tidak menyerahkan hal tersebut kepada pembentuk undang-undang, melainkan justru membentuk ambang batas baru beserta angka-angka di dalamnya.

Dalam Alasan Berbeda (*Concurring Opinion*) yang disampaikan oleh Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh, beliau menegaskan bahwa selama ini sikap Mahkamah terkait angka-angka, termasuk ketentuan ambang batas pengusulan pasangan calon kepala daerah, merupakan bagian dari kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Kecuali jika norma tersebut jelas-jelas bertentangan dengan rasionalitas, moralitas, atau menciptakan ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi. Beliau berpendapat bahwa Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 tetap konstitusional, namun dengan syarat bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang mendapat dukungan rakyat pada Pemilu 2024, meskipun tidak memperoleh kursi di DPRD, tetap dapat mengusulkan pasangan calon kepala daerah dengan menggunakan parameter minimal 25% dari akumulasi suara sah. Maka dengan demikian, Mahkamah Konstitusi sebaiknya memutus sesuai dengan apa yang dimohonkan pemohon dalam petitum atau menyerahkan persoalan ini kepada pembentuk undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

Potensi sengketa kewenangan ini muncul karena Pasal 20 UUD NRI 1945 secara tegas memberikan kewenangan kepada DPR sebagai pembentuk undang-undang. Ketika Mahkamah membentuk norma hukum baru melalui putusannya, ada risiko tumpang tindih kewenangan antara dua cabang kekuasaan negara, yaitu yudikatif dan legislatif, yang dapat mengganggu prinsip pembagian kekuasaan (*separation of powers*) dan menimbulkan perdebatan mengenai batas-batas kewenangan konstitusional masing-masing lembaga.

Mahkamah Konstitusi dalam mengubah ambang batas ini, tampaknya mengedepankan upaya untuk memastikan kesetaraan kesempatan bagi partai politik dan calon independen. Namun, putusan ini juga memicu perdebatan mengenai apakah Mahkamah telah melampaui batas kewenangannya, yang secara eksplisit diamanatkan dalam Pasal 24C UUD NRI 1945. Menurut teori *judicial activism*, Mahkamah Konstitusi memang berperan sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) dan memiliki kewenangan untuk menafsirkan nilai-nilai keadilan dalam konstitusi.[10] Namun, dalam praktiknya, pendekatan ini dapat menyebabkan risiko sengketa kewenangan dengan lembaga legislatif, khususnya ketika pengadilan mengambil peran dalam pembentukan norma hukum yang menjadi kewenangan legislatif.

Dengan demikian, meskipun Mahkamah Konstitusi berupaya menjaga prinsip kesetaraan dalam pencalonan kepala daerah, tindakan ini membuka ruang perdebatan mengenai peran Mahkamah Konstitusi dalam menciptakan hukum. Idealnya, perubahan semacam ini lebih tepat dilakukan oleh lembaga legislatif (*open legal policy*), yang memiliki fungsi utama dalam merumuskan dan menetapkan peraturan perundang-undangan. Sehingga perlu adanya batasan bagi Mahkamah Konstitusi untuk membentuk norma hukum baru agar menghindari sengketa kewenangan khususnya dengan lembaga legislatif.[11]

B.2 Perbandingan Praktik Pembatasan Kewenangan Peradilan Konstitusional sebagai *Positive Legislator* di Negara Lain dan Relevansinya bagi Mahkamah Konstitusi Indonesia

Sistem *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu terdapat pemisahan kekuasaan yang dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.[12] Setiap kekuasaan

10 Muhammad Abdur Rozaq, Surya Daniel Batara, dan Muhamad Ramdan Jaya, "Urgensi Check and Balance Oleh Mahkamah Konstitusi Melalui Judicial Activism Dalam Praktik Demokrasi Di Indonesia," *UNES Law Review* 6, no. 3 (April 2024): 8796–8805, https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3.1780.

11 Ridwan Syaidi Tarigan, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Ruang Karya Bersama, 2024).

12 Hasan Mustapa dkk., "Tinjauan Trias Politika Terhadap Terbentuknya Sistem Politik dan Pemerintahan di Indonesia," *Journal of Governance and Social Policy* 1, no. 2 (8 Desember 2020): 58–69, https://doi.org/10.24815/GASPOL.V1I2.18221.

tersebut memiliki peran masing-masing dalam menjalankan tugasnya guna menghindari tumpang tindih kewenangan masing-masing lembaga. Lembaga yudikatif memiliki fungsi sebagai pemangku kekuasaan kehakiman dan lembaga legislatif sebagai pembuat peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan prinsip yang dipegang oleh bangsa ini bahwasanya Indonesia menjunjung tinggi supremasi hukum dan bukan negara yang didasarkan pada kekuasaan menjadi penyebab dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikatif. [13]

Tujuan dibentuknya Mahkamah Konstitusi salah satunya adalah untuk menjadi *the guardian of constitution* atau pengawal konstitusi agar menjamin hak-hak konstitusional warga negaranya.[14] Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang tertuang dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi dasar hukum untuk berperan dalam menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI 1945.

Dengan seiring berjalannya waktu, paradigma Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* kian berubah. Peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* semakin diperkuat dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 yang membuat Pasal 57 ayat (2a) huruf c Undang-undang (UU) No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Pasal tersebut berisi tentang pengaturan yang membatasi Mahkamah Konstitusi untuk bertindak sebagai *positive legislator*.

Salah satu implikasi utama dari tidak dibatasinya kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* adalah terjadinya tumpang tindih dengan kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif.[15] Secara konstitusional, fungsi pembuatan undang-undang merupakan kewenangan yang dipegang oleh DPR bersama dengan pemerintah. Hal ini tercantum dalam Pasal 20 UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Namun, ketika Mahkamah Konstitusi tidak hanya membatalkan norma yang dianggap inkonstitusional, tetapi juga menciptakan atau menambah norma baru dalam putusannya, maka batas antara kewenangan DPR dan Mahkamah Konstitusi menjadi kabur. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *positive legislator* ini berpotensi mengambil alih peran DPR dalam proses pembentukan hukum, yang dapat menyebabkan tumpang tindih kewenangan.[16]

Selain itu, tidak adanya batasan yang jelas terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dapat membuka ruang bagi penyalahgunaan kewenangan atau *abuse of power*. Dalam prinsip *separation of powers*, terdapat pemisahan yang tegas antara lembaga legislatif dan lembaga yudikatif.[17] Dan juga lembaga negara harus memiliki batasan kewenangan yang jelas agar tidak terjadi dominasi satu lembaga atas yang lain.[18] DPR sebagai lembaga legislatif memiliki fungsi pembuatan undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial berperan mengawasi konstitusionalitas undang-undang tersebut, bukan untuk ikut serta dalam proses legislasi. Jika Mahkamah Konstitusi dapat menciptakan atau menambahkan norma hukum tanpa batasan yang jelas, maka prinsip pemisahan kekuasaan bisa terganggu. DPR, yang merupakan representasi langsung dari rakyat, dapat terganggu otoritasnya, sementara Mahkamah Konstitusi, yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat,

13 Sari dan Raharjo, "*MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI NEGATIVE LEGISLATOR DAN POSITIVE LEGISLATOR*."

14 Abdul Fatah, "Gugatan warga negara sebagai mekanisme pemenuhan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara," *Yuridika* 28, no. 3 (2013): 293–303.

15 Samudra Putra Indratanto Nurainun Kristoforus Laga Kleden, Samudra Putra Indratanto, dan Kristoforus Laga Kleden, "Asas Kepastian Hukum Dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Berbentuk Peraturan Lembaga Negara dan Peraturan Pemerintah Pengganti," *core.ac.ukSP Indratanto, KLK Nurainun, KL KledenJurnal Ilmu Hukum, 2020•core.ac.uk*, diakses 17 Juni 2025, https://core.ac.uk/download/pdf/290097169.pdf.

16 Indra Fatwa, "Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur (positive legislature) dalam upaya menghadirkan keadilan substantif," *JOURNAL EQUITABLE* 5, no. 2 (2020): 95–120, https://ejurnal.umri.ac.id/index.php/JEQ/article/view/2480.

17 Sunarto Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 45, no. 2 (2016): 157–63, https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13685.

18 Orien Effendi, "Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi," *Politica: Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam* 7, no. 2 (2020): 111–33, https://journal.iainlangsa.ac.id/index.php/politica/article/view/1990.

justru dapat memiliki kekuasaan yang lebih besar dalam membuat norma hukum.

Namun, berkaca pada hal-hal tersebut Mahkamah Konstitusi tidak sepenuhnya tidak berwenang membentuk norma hukum baru jika kita melihat dari kacamata teori Hukum Progresif yang dikemukakan oleh Prof. Satjipto Rahardjo. Di mana teori hukum progresif menilai bahwa hukum senantiasa tertatih-tatih dalam mengikuti perkembangan zamannya dikarenakan hukum bersifat statis dan perkembangan zaman bersifat dinamis.[19] Akan tetapi, terkadang perubahan yang begitu dinamis tersebut tidak diiringi dengan penyesuaian hukum yang baru. Hal tersebut menekankan bahwa perangkat hukum dalam hal ini adalah lembaga peradilan yang salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi harus bisa mengakomodir keadaan dalam situasi-situasi tersebut. Namun, yang menjadi permasalahan dalam hal ini adalah tidak adanya batasan yang jelas terkait sejauh mana Mahkamah Konstitusi dapat bertindak sebagai *positive legislator* untuk menciptakan sebuah norma baru.

Batasan yang jelas diperlukan untuk menghindari konflik tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara. Dalam sistem ketatanegaraan sejumlah negara yang menganut *judicial review*, terdapat prinsip pembatasan yang tegas terhadap peran peradilan konstitusional dalam membentuk norma hukum. Prinsip ini dimaksudkan untuk mencegah pelebaran kewenangan yudikatif ke ranah legislatif, sebagaimana terjadi dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia.

Pertama, di Jerman, Mahkamah Konstitusi Federal (*Bundesverfassungsgericht*) memiliki kewenangan berdasarkan Pasal 93 *Grundgesetz* (Hukum Dasar Jerman) untuk menguji konstitusionalitas undang-undang.[20] Dalam praktiknya, Mahkamah hanya menyatakan norma hukum tidak berlaku (*nichtig*) apabila bertentangan dengan Konstitusi, tanpa membentuk norma pengganti. Mahkamah secara konsisten menegaskan bahwa proses legislasi adalah kompetensi eksklusif dari *Bundestag* (parlemen) dan *Bundesrat* (Dewan Federal), sesuai prinsip *Gewaltenteilung* (pemisahan kekuasaan) yang terkandung dalam Pasal 20 ayat (2) dan (3) *Grundgesetz*. Dalam putusan-putusan penting seperti *Lüth decision* (1958) dan *Census Act case* (1983), Mahkamah menyatakan bahwa ia tidak boleh merumuskan kebijakan publik, tetapi hanya memberikan interpretasi konstitusional terhadap undang-undang.

Kedua, di Korea Selatan, berdasarkan *Constitution of the Republic of Korea* Pasal 111 ayat (1), *Constitutional Court* memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang.[21] Namun, dalam praktiknya, Mahkamah Korea membedakan antara putusan *unconstitutional nullification* dan *constitutional nonconformity*. Dalam hal yang terakhir, Mahkamah tidak langsung membatalkan undang-undang, melainkan memberikan waktu kepada legislatif untuk memperbaikinya. Pendekatan ini diterapkan dalam *Abortion Case* (2019), di mana Mahkamah menyatakan norma pidana aborsi inkonstitusional namun memberikan tenggat waktu hingga 2020 kepada legislatif untuk menyusun regulasi baru.[22] Ini menunjukkan keengganan Mahkamah bertindak sebagai *positive legislator*, kecuali dalam hal kekosongan hukum (*legal vacuum*) yang mendesak.

Ketiga, di Italia, Mahkamah Konstitusi Italia (*Corte Costituzionale*), sebagaimana diatur dalam Pasal 134 Konstitusi Republik Italia (1948), berwenang menyatakan inkonstitusionalitas norma hukum.[23] Namun, Mahkamah tidak pernah membentuk norma baru secara langsung dalam putusannya. Ketika menyatakan suatu norma inkonstitusional, Mahkamah sering memberikan *monitum* (peringatan) kepada legislatif melalui *sentenze additive di principio*, yaitu bentuk putusan yang bersifat memberi sinyal atau

19 D R Nurul Qamar dkk., *Dikotomi Kajian Ilmu Hukum* (Nas Media Pustaka, 2023).
20 "*Basic Law for the Federal Republic of Germany*," diakses 17 Juni 2025, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html.
21 "*CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KOREA*," diakses 17 Juni 2025, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?lang=ENG&hseq=1.
22 "*South Korea's Constitutional Right to Abortion | Human Rights Watch*," diakses 17 Juni 2025, https://www.hrw.org/news/2022/06/09/south-koreas-constitutional-right-abortion.
23 "*Constitution of the Italian Republic | Refworld*," diakses 17 Juni 2025, https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1947/en/13703.

arahan legislatif atas kebutuhan pengaturan hukum tertentu. Hal ini terlihat, misalnya, dalam *Decision No. 141/1993* mengenai hak-hak warga negara non-UE, di mana Mahkamah menyatakan inkonstitusionalitas sebagian dan menyarankan intervensi legislatif, namun tidak menetapkan norma pengganti secara spesifik.

Tabel 1. Tabel Perbandingan Batasan Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive Legislator*

Negara	Dasar Hukum Konstitusional	Praktik MK sebagai *Positive Legislator*	Batasan MK dalam Membentuk Norma Baru
Jerman	Pasal 93 dan Pasal 20 (2)-(3) *Grundgesetz* (1949)	Mahkamah Konstitusi Federal hanya menyatakan norma *nichtig* (tidak berlaku) jika bertentangan dengan Konstitusi	- Tidak boleh membentuk norma baru - Penetapan norma diserahkan kepada parlemen - Menghindari konflik kewenangan (*Bundestag & Bundesrat*)
Korea Selatan	Pasal 111 Konstitusi Republik Korea (1987)	Dikenal dengan putusan *nonconformity* yang memberi tenggat waktu kepada legislator untuk merevisi norma	- Hanya membentuk norma sementara jika terjadi kekosongan hukum - Tidak menetapkan norma definitif - Memberi batas waktu pada parlemen untuk bertindak
Italia	Pasal 134 Konstitusi Republik Italia (1948)	Mahkamah tidak membentuk norma; hanya memberikan *monitum* atau sinyal korektif kepada parlemen	- Tidak merumuskan norma hukum baru - Memberikan arahan normatif kepada legislatif melalui putusan interpretatif - Menjaga pemisahan kewenangan secara ketat

Dari tabel tersebut, dapat disimpulkan bahwa praktik Mahkamah Konstitusi di Indonesia seharusnya mengikuti pendekatan kehati-hatian sebagaimana dipraktikkan di Jerman, Korea Selatan, dan Italia. Mahkamah hanya dapat bertindak sebagai *positive legislator* dalam ruang lingkup yang sangat terbatas, seperti untuk mencegah kekosongan hukum yang membahayakan hak konstitusional warga negara. Selain itu, kewenangan tersebut harus bersifat bersyarat, tidak permanen, dan tetap menghormati kewenangan DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menambahkan sebuah norma baru perlu digarisbawahi hanya dalam kondisi tertentu saja. Perumusan dan penambahan norma baru tersebut dapat dilakukan dalam hal untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).[24] Apabila dihapuskannya sebuah undang-undang dan hal tersebut mengakibatkan kekosongan hukum maka Mahkamah Konstitusi

24 Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Syukri Asy'ari, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2015): 631–62.

berwenang untuk menambahkan sebuah norma baru guna mencegah terjadinya hal tersebut. Selain mencegah kekosongan hukum, Mahkamah Konstitusi juga berwenang untuk menambahkan norma baru dalam sebuah kondisi diperlukannya hukum baru dalam keadaan yang mendesak.[25]

Jika dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menambahkan norma baru seharusnya diambil dalam konteks yang sangat spesifik, seperti mencegah kekosongan hukum atau ketika situasi mendesak mengharuskan adanya norma baru. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024, tindakan Mahkamah yang membentuk norma baru dapat dipertanyakan. Apabila Mahkamah hanya mengikuti petitum pemohon yang meminta agar Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 dibatalkan atau diberikan interpretasi baru, hal tersebut sejatinya tidak akan menciptakan kekosongan hukum.

Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi untuk mengubah ketentuan ambang batas pencalonan kepala daerah bisa dianggap melampaui batas kewenangan yang semestinya. Jika Mahkamah Konstitusi memilih untuk tidak menambahkan norma baru, hak-hak konstitusional para pihak tetap terjaga, dan konflik kewenangan antar lembaga dapat dihindari. Kewenangan ini seharusnya tetap berada dalam ranah legislatif (*open legal policy*), di mana perubahan norma seharusnya dihasilkan melalui proses legislasi yang tepat, untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dan mencegah tumpang tindih antara lembaga yudikatif dan legislatif.

Jika Mahkamah Konstitusi memiliki pandangan mengenai angka ambang batas, sebaiknya hal tersebut disampaikan dalam pertimbangan hukum sebagai rekomendasi kepada pembentuk undang-undang. Pendekatan serupa pernah diterapkan dalam Putusan No. 49/PUU-IX/2011 terkait masa jabatan hakim Mahkamah Konstitusi, di mana Mahkamah Konstitusi merekomendasikan perpanjangan masa jabatan hakim konstitusi kepada pembuat undang-undang. Dengan cara ini, pelaksanaan kewenangan dapat tetap selaras dengan fungsi dan wewenang masing-masing lembaga.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi memang memiliki ruang tertentu untuk bertindak sebagai *positive legislator*, namun ruang tersebut harus dibatasi secara ketat agar tidak bertabrakan dengan fungsi legislasi yang secara konstitusional dipegang oleh DPR dan pemerintah. Berdasarkan perbandingan dengan praktik di Jerman, Korea Selatan, dan Italia, diketahui bahwa pembentukan norma oleh pengadilan konstitusional hanya dibenarkan dalam kondisi luar biasa, seperti kekosongan hukum yang tidak dapat ditoleransi atau keadaan mendesak yang mengancam hak konstitusional warga negara.

C. Penutup

1. Berdasarkan hasil penelitian terhadap rumusan masalah pertama, yakni mengenai peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah telah bertindak melebihi kewenangan yudisialnya. Dalam putusan tersebut, Mahkamah tidak hanya membatalkan norma yang diuji sebagaimana dimohonkan, tetapi juga membentuk norma hukum baru terkait ambang batas pencalonan kepala daerah. Tindakan ini menunjukkan bahwa Mahkamah tidak sekadar berperan sebagai *negative legislator* yang menghapus norma inkonstitusional, melainkan juga mengambil peran *positive legislator* dengan menetapkan pengaturan baru yang seharusnya menjadi kewenangan lembaga legislatif. Meskipun tindakan ini didasarkan pada upaya menjaga kesetaraan hak politik, langkah Mahkamah dinilai berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan DPR, karena pembentukan norma hukum

25 Ali, Hilipito, dan Asy'ari.

merupakan ranah yang secara konstitusional diberikan kepada pembentuk undang-undang melalui Pasal 20 UUD NRI 1945. Oleh sebab itu, peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* perlu dibatasi secara tegas agar tidak menimbulkan konflik antar lembaga negara dan tetap berada dalam koridor fungsi yudisial.

2. Berdasarkan hasil analisis terhadap rumusan masalah kedua, yakni mengenai perbandingan praktik pembatasan kewenangan peradilan konstitusional sebagai *positive legislator* di negara lain dan relevansinya bagi Mahkamah Konstitusi Indonesia, dapat diketahui bahwa negara-negara seperti Jerman, Korea Selatan, dan Italia menerapkan prinsip pembatasan yang ketat terhadap peran peradilan konstitusional dalam membentuk norma hukum baru. Umumnya, pengadilan di negara-negara tersebut hanya membentuk norma baru dalam situasi kekosongan hukum yang serius, dan sekalipun demikian, norma tersebut bersifat sementara serta memberikan ruang bagi legislatif untuk menyusun pengaturan yang lebih tepat melalui proses demokratis. Praktik tersebut menunjukkan bahwa pembentukan norma hukum tetap menjadi ranah legislatif, sementara pengadilan hanya memberikan arahan atau rekomendasi melalui pertimbangan hukum. Berdasarkan perbandingan tersebut, Mahkamah Konstitusi Indonesia sebaiknya menerapkan prinsip serupa dengan membatasi peran *positive legislator* hanya pada kondisi mendesak dan bersifat sementara. Langkah ini penting untuk menjaga keseimbangan antara kekuasaan yudikatif dan legislatif, memastikan prinsip *separation of powers* tetap terpelihara, serta menegaskan posisi Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), bukan sebagai pembentuk undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Mohammad Mahrus, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Syukri Asy'ari. "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2015): 631–62.

Anggi Muliawati, "Presidential Threshold Digugat Lagi, MK: Pasal Keramat, 32 Kali Tak Diterima". 2024/08/21. t.t. https://news.detik.com/berita/d-7478303/presidential-threshold-digugat-lagi-mk-pasal-keramat-32-kali-tak-diterima.

"Basic Law for the Federal Republic of Germany." Diakses 17 Juni 2025. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html. (Sertakan nama/judul jurnal, tahun, dan halaman jika mengambil referensi dari jurnal ilmiah)

"Constitution of the Italian Republic | Refworld." Diakses 17 Juni 2025. https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1947/en/13703.

"CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KOREA." Diakses 17 Juni 2025. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?lang=ENG&hseq=1.

Dondokambey, Sarah Malena Andrea. "PENERAPAN PRINSIP PARTISIPASI MASYARAKAT BERMAKNA (MEANINGFUL PARTICIPATION) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH." *LEX PRIVATUM* 11, no. 2 (Februari 2023). https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexprivatum/article/view/46626.

Effendi, Orien. "Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi." *Politica: Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam* 7, no. 2 (2020): 111–33. https://journal.iainlangsa.ac.id/index.php/politica/article/view/1990.

Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono. *Putusan Bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi: Karakteristik dan Dinamika ... - Faiz Rahman, Dian Agung Wicaksono - Google Books*. Gadjah Mada University Press, 2024.

Fatah, Abdul. "Gugatan warga negara sebagai mekanisme pemenuhan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara." *Yuridika* 28, no. 3 (2013): 293–303.

Fatwa, Indra. "Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur (positive legislature) dalam upaya menghadirkan keadilan substantif." *JOURNAL EQUITABLE* 5, no. 2 (2020): 95–120. https://ejurnal.umri.ac.id/index.php/JEQ/article/view/2480.

Gaffar, Janedjri M. "Kedudukan, fungsi dan peran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia." *Jurnal Mahkamah Konstitusi, Jakarta*, 2009, 1–20. https://www.academia.edu/download/36138291/makalah_makalah_17_oktober_2009.pdf.

Kurniawati, Ika, dan Lusy Liany. "KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI NEGATIVE LEGISLATOR DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945." *ADIL: Jurnal Hukum* 10, no. 1 (November 2019). https://doi.org/10.33476/ajl.v10i1.1068.

Lina Yoon, "South Korea's Constitutional Right to Abortion | Human Rights Watch." Diakses 17 Juni 2025. https://www.hrw.org/news/2022/06/09/south-koreas-constitutional-right-abortion.

Mustapa, Hasan, Muhammad Andi Septiadi, Program Studi Ilmu Politik, dan Uin Sunan Gunung Djati Bandung. "Tinjauan Trias Politika Terhadap Terbentuknya Sistem Politik dan Pemerintahan di Indonesia." *Journal of Governance and Social Policy* 1, no. 2 (8 Desember 2020): 58–69. https://doi.org/10.24815/GASPOL.V1I2.18221.

Putra Indratanto Nurainun Kristoforus Laga Kleden, Samudra, Samudra Putra Indratanto, dan Kristoforus Laga Kleden. "Asas Kepastian Hukum Dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Berbentuk Peraturan Lembaga Negara dan Peraturan Pemerintah Pengganti." *core.ac.ukSP Indratanto, KLK Nurainun, KL KledenJurnal Ilmu Hukum, 2020•core.ac.uk*. Diakses 17 Juni 2025. https://core.ac.uk/download/pdf/290097169.pdf.

Qamar, D R Nurul, M H SH, D R Andi Ifal Anwar, dan M H SH. *Dikotomi Kajian Ilmu Hukum*. Nas Media Pustaka, 2023.

Rachmawati, Dri Utari Christina, dan Ismail Hasani. "*MASA DEPAN MAHKAMAH KONSTITUSI RI Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*," t.t.

Rozaq, Muhammad Abdur, Surya Daniel Batara, dan Muhamad Ramdan Jaya. "Urgensi Check and Balance Oleh Mahkamah Konstitusi Melalui Judicial Activism Dalam Praktik Demokrasi Di Indonesia." *UNES Law Review* 6, no. 3 (April 2024): 8796–8805. https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3.1780.

Sari, Adena Fitri Puspita, dan Purwono Sungkono Raharjo. "MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI NEGATIVE LEGISLATOR DAN POSITIVE LEGISLATOR." *Souvereignty* 1, no. 4 (Desember 2022): 681–91. https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.112.

Sunarto, Sunarto. "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum* 45, no. 2 (2016): 157–63. https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13685.

Tarigan, Ridwan Syaidi. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Ruang Karya Bersama, 2024.

Vitorio Mantalean, dkk. "*Gerindra Nilai Hak DPR Membentuk UU Seolah Dibegal Lewat Putusan MK*". 2024/08/21. Diakses 17 Juni 2025 t.t. https://nasional.kompas.com/read/2024/08/21/18113561/gerindra-nilai-hak-dpr-membentuk-uu-seolah-dibegal-lewat-putusan-mk.

Yani, Ahmad. "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (Juli 2018): 119. https://doi.org/10.30641/kebijakan.2018.V12.119-135.

Antinomi Hukum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Nazhif Ali Murtadho
Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga
Email: nazhif.ali.murtadho-2024@fh.unair.ac.id
Naskah diterima: 23/06/2025, direvisi: 05/02/2026, diterima: 04/08/2026

ABSTRACT

Disharmony between the corporate law and capital market law regimes in Indonesia has given rise to a juridical urgency due to the antinomy of norms in Article 79 paragraph (10) of the Limited Liability Company Law (UUPT). The provision a quo creates legal uncertainty by granting authority to technical capital market regulations to deviate from the law, which has empirically triggered dualism of management disputes and corporate deadlock, as observed in the AISA and CNKO cases. This research aims to analyze the construction of said vertical antinomy and formulate a resolution model based on the hierarchy of norms. Utilizing a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, this study examines the application of legal preference principles within the perspective of Hans Kelsen's Stufenbau theory. The research findings confirm that Article 79 paragraph (10) contains a legal logic flaw that violates the principle of lex superior derogat legi inferiori by equating unequal norms. As a concrete solution, this research recommends the novelty of a "Normative Classification" based on substantive synchronization. This concept separates derogation authority into a Primary Group (statutory level), where the principle of lex specialis applies absolutely, and a Secondary Group (implementing regulations), which are prohibited from reducing the substantive rights of shareholders. This reconstruction urges a redactorial revision of the article to ensure legal certainty and investor protection in public company governance.

Keywords: *Legal Antinomy; Article 79 UUPT; Lex Superior; Capital Market.*

ABSTRAK

Disharmoni antara rezim hukum korporasi dan pasar modal di Indonesia memunculkan urgensi yuridis akibat antinomi norma dalam Pasal 79 ayat (10) Undang-Undang Perseroan Terbatas (UUPT). Ketentuan *a quo* menciptakan ketidakpastian hukum dengan memberikan otoritas kepada regulasi teknis pasar modal untuk menyimpang dari undang-undang, yang secara empiris memicu sengketa dualisme kepengurusan dan *corporate deadlock* seperti pada kasus AISA dan CNKO. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi antinomi vertikal tersebut serta merumuskan model penyelesaian berbasis hierarki norma. Menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, penelitian ini mengkaji penerapan asas preferensi hukum dalam perspektif teori *Stufenbau* Hans Kelsen. Temuan penelitian menegaskan bahwa Pasal 79 ayat (10) mengandung cacat logika hukum yang melanggar asas *lex superior derogat legi inferiori* karena menyejajarkan norma yang tidak setara. Sebagai solusi konkret, penelitian ini merekomendasikan novelti "Klasifikasi Normatif" berbasis sinkronisasi substansi. Konsep ini memisahkan kewenangan derogasi menjadi Kelompok Primer (level undang-undang) yang berlaku mutlak asas *lex specialis*, dan Kelompok Sekunder (aturan pelaksana) yang dilarang mereduksi hak substantif pemegang saham. Rekonstruksi ini mendesak revisi redaksional pasal guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan investor dalam tata kelola perusahaan terbuka.

Kata Kunci: Antinomi Hukum; Pasal 79 UUPT; *Lex Superior*; Pasar Modal.

A. Pendahuluan

Norma hukum merupakan aturan yang dibuat oleh pemerintah dan berlaku bagi semua orang dengan sifat mengikat. Jika seseorang melanggarnya, negara memiliki wewenang untuk menegakkannya secara paksa melalui aparat yang berwenang.[1] Di dalam norma hukum, terdapat asas-asas yang menjadi fondasi utama dalam pembentukannya. Asas hukum berperan sebagai meta-norma, yang mengandung

1 Endrik Safudin, Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum: Telaah Kritis Atas Penerapannya Oleh Mahkamah Agung (Yogyakarta: Q Media, 2021), Hlm. 1. https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=jOVcEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=antinomi+hukum+antinomi+konflik+norma+conflict+of+norm+hukum+antinomi+hukum&ots=KOgKCuS9sS&sig=aYnqRZG4_3Yzgezo1Gl84P03dO0&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

nilai-nilai mendasar yang kemudian diwujudkan dalam aturan hukum yang konkret.[2] Sistem hukum di Indonesia memiliki struktur berjenjang seperti piramida, di mana setiap norma hukum bersumber dan berlandaskan norma di atasnya.[3] Dengan kata lain, aturan yang lebih rendah harus mengikuti dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Sistem ini terus berlanjut hingga mencapai norma hukum tertinggi di Indonesia, yaitu Pancasila. Sebagai dasar negara, Pancasila menjadi cita hukum bangsa Indonesia serta sumber utama bagi semua peraturan hukum di bawahnya.

Struktur hukum berbentuk piramida ini berfungsi untuk menentukan tingkatan dari setiap norma yang berlaku, baik yang lebih tinggi maupun yang lebih rendah. Salah satu konsekuensi dari sistem ini adalah, jika ada aturan hukum yang bertentangan, maka yang berlaku adalah norma dengan kedudukan lebih tinggi. Prinsip ini dikenal sebagai *lex superiori derogat legi inferiori*, yang berarti hukum dengan derajat lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.[4] Asas kenikmatan dan realitas bergerak dalam keseimbangan, dipengaruhi asas keserasian.[5] Sementara itu, antinomi hukum terjadi ketika aturan bertentangan, menimbulkan kebingungan penerapan.[6]

Eksistensi Perseroan Terbatas (PT) sebagai entitas hukum mandiri (*legal entity*) merupakan pilar fundamental dalam arsitektur ekonomi modern di Indonesia. Pengaturan mengenai entitas ini telah mengalami perkembangan signifikan melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT). Namun, dinamika hukum korporasi menjadi semakin kompleks ketika sebuah perseroan tertutup bertransformasi menjadi Perusahaan Terbuka (Tbk) melalui Penawaran Umum Perdana (*Initial Public Offering*). Transformasi ini menempatkan perseroan pada dua rezim hukum sekaligus, yakni rezim hukum korporasi yang berorientasi pada organ internal, dan rezim hukum Pasar Modal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU Pasar Modal) beserta peraturan pelaksananya yang berorientasi pada perlindungan publik dan transparansi.

Pada konteks ini, antinomi secara vertikal dapat ditemukan dalam UU PT. Dalam penelitian ini peneliti hanya akan fokus pada Pasal 79 ayat (10) UU PT yang akan dikaitkan dengan eksistensi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (selanjutnya disingkat UU Pasar Modal). Dalam Pasal 79 ayat (10) UU PT dijelaskan bahwa "*Penyelenggaraan RUPS Perseroan Terbuka tunduk pada ketentuan undang-undang ini sepanjang ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal tidak menentukan lain*." Di sini dapat dilihat bahwa hubungan antara UU PT dengan UU Pasar Modal sebagai *lex specialis derogat legi generali*. Undang-Undang Pasar Modal merupakan *lex specialis* (khusus) dari Undang-Undang Perseroan Terbatas yang bersifat *lex generali* (umum).[7] Hal ini tercermin dalam Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang berbunyi "*Bagi Perseroan Terbuka berlaku undang-undang ini jika tidak diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal*."[8]

---

2 Endrik Safudin, "Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum (Analisis Terhadap Penerapan Pasal 20 Ayat 2 Huruf B Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman)," *Al-Syakhsiyyah: Journal of Law & Family Studies* Vol. 2, No. 2 (2021): 201–229, Hlm. 202. https://doi.org/10.21154/syakhsiyyah.v2i2.2592.penelitian ini fokus pada harmonisasi hukum dalam antinomi hukum pada penerapan pasal 20 ayat 2 huruf b Undang-Undang Repbuplik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan kehakiman. Pendekatan harmonisasi dimaksudkan untuk menghubungkan sifat antinomi dalam penerapan pasal tersebut. Dengan harmonisasi diharapkan tetap tercapai tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (justice, gerechtigheid

3 Tanto Lailam, "Konstruksi Pertentangan Norma Hukum Dalam Skema Pengujian Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* Vol. 11, No. 1 (2014): 18–42, Hlm. 19. https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1112.

4 Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Cet. 3 (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), Hlm. 206.

5 Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtisar Antinomi: Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Ed. 1; Cet. 2 (Jakarta: Rajawali Pers, 1991), Hlm. 2.

6 Muhamad Januar Ramadhan, "Menjembatani Ambiguitas Antinomi Hukum: Harmonisasi Pengaturan Konten Digital Dengan Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Dalam UU ITE 2024," *Keadilan: Jurnal Penelitian Hukum Dan Peradilan* Vol. 2, No. 2 (2024): 26–36, Hlm. 29. https://doi.org/https://doi.org/10.62565/keadilan.v2i2.48.

7 George Hendrik Frans, "Aturan Dan Hak Warga Negara Asing Yang Berdomisili Di Indonesia Dalam Menjalankan Sistem Pasar Modal," *Lex Administratum* Vol. VI, No. 2 (2018): 63–70, Hlm. 65. https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/viewFile/22735/22432.

8 Lihat Pasal 154 ayat (1) UU PT dalam Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas," Pub. L. No. LN.2007/NO.106, TLN NO.4756, LL SETNEG : 82 HLM, JDIH BPK-RI 245 (2007), https://peraturan.bpk.go.id/Details/39965.2007

Pertanyaannya adalah bukankah peraturan perundang-undangan itu banyak macamnya, jika menggunakan *stubenfau theorie* dari Hans Nawiasky sebagaimana diikuti oleh A. Hamid S. Attamimi serta berdasar pada teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:[9] 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD1945). 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan. 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang. 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota. Sedangkan dalam tataran hierarki norma hukum peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1) "*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota."[10]

Selanjutnya bunyi ayat (2) "*Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*."[11]

Hal demikian merupakan isu hukum normatif, yang salah satunya *conflict of norm* atau konflik norma (antinomi hukum). Cara penyelesaian konflik norma hukum menurut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati dengan cara menggunakan asas preferensi hukum.[12] Dalam tataran teori hukum murni, asas preferensi hukum tersebut bersifat umum, artinya berlaku bagi semua bidang hukum.[13] Dalam prinsip hukum, terdapat beberapa asas yang menjadi pedoman dalam penerapan aturan. Salah satunya adalah *lex superior derogat legi inferior*, yang berarti bahwa aturan dengan tingkatan lebih tinggi harus diutamakan dibandingkan aturan yang kedudukannya lebih rendah. Kemudian, ada *lex specialis derogat legi generali*, yang menegaskan bahwa jika terdapat aturan khusus dan aturan umum, maka aturan khusus harus lebih diutamakan. Selain itu, terdapat juga *lex posterior derogat legi priori*, yang menyatakan bahwa aturan yang dibuat belakangan harus lebih didahulukan dibandingkan dengan aturan yang telah ada sebelumnya.[14]

Penormaan frasa "*…peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal…*" pada Pasal 79 ayat (10) dalam penerapan asas preferensi *lex specialis* menimbulkan konsekuensi yuridis terkait potensi menimbulkan antinomi secara vertikal. Mengingat eksistensi UU Pasar Modal merupakan *lex specialis* (khusus). Dalam sistem hukum, setiap peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dalam hierarki aturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di bawahnya secara vertikal. Begitu juga, peraturan yang memiliki tingkatan sejajar dalam struktur hukum harus tetap selaras dan tidak saling bertentangan secara horizontal. Selain itu, setiap aturan yang ditetapkan dalam suatu peraturan harus memiliki keterkaitan atau hubungan yang jelas dengan peraturan lainnya agar tetap relevan dan

9 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, ed. Budi H. Wibowo Rofiqul-Umam Ahmad, Cet. Pertama (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK-RI, 2006), Hlm. 171.
10 Lihat Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 dalam Pemerintah Pusat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," Pub. L. No. 12, 51 (2011), https://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011.
11 Lihat Pasal 7 ayat (2) UU 12/2011 dalam Pemerintah Pusat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,"
12 Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cet Ke-8 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017), Hlm. 31.
13 Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*, Pertama (Jakarta: Red & White Publishing, 2021), Hlm. 144.
14 Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*, Hlm. 102.

terintegrasi.[15]

Kondisi dan fakta yang telah dijelaskan sebelumnya sebenarnya menunjukkan adanya kemungkinan terjadinya antinomi, yaitu konflik norma yang terus berlanjut dalam setiap aturan hukum yang dibuat. Dalam setiap peraturan perundang-undangan, materi yang terkandung di dalamnya hampir selalu tidak dapat sepenuhnya terlepas dari antinomi atau pertentangan norma. Istilah "antinomi" sendiri pertama kali diperkenalkan pada tahun 1529 dan berasal dari bahasa Latin *antinomia*, yang berarti "*anti-nomos*" atau pertentangan norma. Secara harfiah, antinomi dapat diartikan sebagai kontradiksi antara dua prinsip yang tampaknya sama-sama sah atau sebagai pertentangan dalam suatu sistem hukum yang tetap berlaku.[16] Jika disederhanakan, antinomi adalah bentuk pertentangan yang terjadi dalam hukum itu sendiri.

Persoalan konflik norma dalam sistem hukum positif selalu menjadi topik yang menarik untuk dikaji, terutama di negara yang menjadikan legislasi (undang-undang dan peraturan) sebagai sumber hukum utama.[17] Antinomi hukum dalam konteks Pasal 79 ayat (10) UUPT bukan sekadar isu akademis, melainkan telah bermutasi menjadi patologi hukum yang berdampak nyata pada kelangsungan bisnis di Indonesia. Ketidakharmonisan aturan prosedur Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) antara UUPT dan regulasi Pasar Modal telah memicu konsekuensi riil berupa kelumpuhan organ perseroan (*corporate deadlock*). Sebagai contoh nyata, kasus sengketa RUPS PT Tiga Pilar Sejahtera Food Tbk (AISA) pada tahun 2018 menunjukkan bagaimana ambiguitas prosedur memicu dualisme kepengurusan dan ketidakpastian legitimasi RUPS, yang berujung pada suspensi saham dan kerugian masif bagi investor publik.[18] Selain itu, kasus PT Exploitasi Energi Indonesia Tbk (CNKO) pada periode 2021–2023 memperlihatkan bagaimana pengaturan kuorum RUPS dalam POJK yang kaku justru menghambat penyelamatan perusahaan (*zombie companies*), sehingga Pengadilan Negeri harus melakukan terobosan hukum dengan mengesampingkan POJK dan kembali menggunakan standar UUPT demi menyelamatkan perseroan.[19]

Kondisi ketidakpastian hukum ini sangat kontradiktif dengan prinsip negara penganut sistem *Civil Law* seperti Indonesia yang mengutamakan kodifikasi hukum tertulis untuk menjamin kepastian berusaha (*legal certainty*). Jika dibandingkan dengan praktik global, negara-negara maju telah memiliki mekanisme penyelesaian antinomi yang lebih mapan. Jerman, misalnya, mengintegrasikan hukum perseroan (*Aktiengesetz*) dan pasar modal (*Wertpapierhandelsgesetz*) dengan hierarki yang tegas serta didukung doktrin *Holzmüller* untuk mengisi kekosongan hukum.[20] Sementara itu, Belanda memiliki *Enterprise Chamber* (*Ondernemingskamer*), sebuah peradilan khusus yang berwenang memecah kebuntuan prosedural korporasi secara cepat tanpa terbelenggu kaku pada regulasi teknis.[21] Absennya mekanisme serupa di Indonesia mempertegas urgensi pembahasan topik ini.

Dalam hal ini, ada juga istilah tumpang tindih dalam pengaturan, yaitu keadaan di mana suatu ketentuan diatur dalam dua peraturan yang berbeda. Sebenarnya, kondisi ini tidak selalu menjadi persoalan selama aturan-aturan tersebut tidak bertentangan satu sama lain dalam penerapannya. Namun,

15 Undang Mugopal Kiki Kristantoa, Setiawan Noerdajasaktib, Satriya Nugrahaa, Fransiscoa, "Pidana Mati Dan Hak Hidup Sebagai Non Derogable Rights Di Indonesia Yang Berkepastian Hukum," *Morality : Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 10, No. 1 (2024): 129–141, Hlm. 130. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.52947/%20morality.v10i1.624.

16 Zainal Arifin Mochtar, "Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Hasanuddin Law Review* Vol. 1, No. 3 (2015): 316–336, Hlm. 319. https://doi.org/10.20956/halrev.v1n3.112.

17 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cet. 5 (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), Hlm. 113-116.

18 Andryan Esra Sembiring, Endang Suprapti, and Suriadi Bangun, "Application of Lex Superior Principle in Shareholders General Meeting at Public Companies: South Jakarta District Court Case NO. 91/PDT. P/2024," *Jurnal Indonesia Sosial Sains* Vol. 6, No. 11 (2025): 3439–45, https://doi.org/10.59141/jiss.v6i11.2080.

19 *Ibid*.

20 David C. Donald, "Approaching Comparative Company Law," *Journal of Corporate & Financial Law* Vol. 14, No. 1 (2008): 83–178, https://ir.lawnet.fordham.edu/jcfl/vol14/iss1/3.

21 Joseph A. McCahery and Erik P. M. Vermeulen, "Conflict Resolution and the Role of Corporate Law Courts: An Empirical Study," *SSRN Electronic Journal* ECGI-Law (2009): 1–26, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1448192.

sebisa mungkin tumpang tindih seperti ini perlu dihindari. Selain terkesan tidak efisien karena tidak mengubah keberlakuan aturan sebelumnya, mengulang pengaturan tanpa kecermatan justru berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran saat diterapkan.[22] Ada berbagai faktor yang menyebabkan konflik norma sering terjadi. Salah satunya adalah kebutuhan hukum yang selalu berkembang seiring dinamika masyarakat, sehingga peraturan perundang-undangan harus tetap menyesuaikan perubahan tersebut. Selain itu, sistem hukum memiliki hierarki aturan yang berlapis, sementara substansi hukum mencakup berbagai aspek kehidupan yang kompleks. Tidak hanya itu, konflik norma juga bisa muncul akibat adanya kepentingan yang bertolak belakang yang sama-sama menuntut perlindungan hukum, serta ketidakjelasan dalam substansi atau isi aturan itu sendiri.

Penelitian tentang antinomi hukum bukanlah hal yang baru dalam dunia akademik. Misalnya, artikel yang ditulis oleh Endrik Safudin, Harmonisasi Hukum dalam Antinomi Hukum (Analisis terhadap Penerapan Pasal 20 Ayat 2 Huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman),[23] artikel ditulis oleh M. Taufiq Hafid dkk., Antinomi Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,[24] artikel oleh Nur Rizkiya Muhlas, Antinomi Hukum Pengaturan Penawaran WIUPK dan IUPK secara Prioritas terhadap Badan Usaha Ormas Keagamaan,[25] dan artikel oleh Ralia Damayanti, Konflik Norma dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dan Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (Studi terhadap Ketentuan Akad Ijarah).[26] Namun, penelitian oleh peneliti ini mempunyai karakteristik yang berbeda dengan penelitian yang sudah ada yaitu antinomi hukum dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Berangkat dari kegelisahan inilah, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Antinomi Hukum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang difokuskan terhadap penerapan Pasal 79 ayat (10) UU Perseroan Terbatas. Tulisan ini sendiri tentu tidak hanya mencoba menyelesaikan problem antinomi dalam Pasal 79 ayat (10) UU No. 40 Tahun 2007 semata, melainkan memberikan saran dan rekomendasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden selaku pembuat produk legislasi berupa undang-undang, serta merekomendasikan untuk di *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terkait Pasal *a quo*. Tulisan ini sekedar untuk menggambarkan bahwa perspektif-analitis bersifat *antinomia* sangat eksis dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini tentu saja merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam perumusan aturan maupun penegakan aturan itu sendiri.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan metode yuridis normatif, artinya kajian berangkat dari norma-norma hukum yang sedang berlaku—mulai dari undang-undang, putusan pengadilan,[27] hingga kebiasaan

22 Bayu Praditya Herusantoso, "The Antinomy of Agrarian Reform Regulations After the Establishment of the Land Bank Authority," *Jurnal Ilmu Kenotariatan* Vol. 5, No. 1 (2024): 17–27, Hlm. 19. https://doi.org/10.19184/jik.v5i1.46593.social, national development, economic equality, land consolidation, and agrarian reform purposes. This regulation marks a new phase in agrarian reform, particularly with the introduction of Presidential Regulation 62 of 2023, which replaces earlier regulations (Nos. 88 of 2017 and 86 of 2018

23 Safudin, "Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum (Analisis Terhadap Penerapan Pasal 20 Ayat 2 Huruf B Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman)." Hlm. 201.penelitian ini fokus pada harmonisasi hukum dalam antinomi hukum pada penerapan pasal 20 ayat 2 huruf b Undang-Undang Repbuplik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan kehakiman. Pendekatan harmonisasi dimaksudkan untuk menghubungkan sifat antinomi dalam penerapan pasal tersebut. Dengan harmonisasi diharapkan tetap tercapai tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (justice, gerechtigheid

24 Muhammad Taufiq Hafid, Willy Talentaniko, and Yudi Pratama Tanjung, "Antinomi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *AMSIR Law Journal* Vol. 2, No. 1 (2020): 1–11, Hlm. 2. https://doi.org/https://doi.org/10.36746/alj.v2i1.27.

25 Nur Rizkiya Muhlas and A Amirullah, "Antinomi Hukum Pengaturan Penawaran WIUPK Dan IUPK Secara Prioritas Terhadap Badan Usaha Ormas Keagamaan," *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum*, 2024, 72–84, Hlm. 74. https://proceedings.ums.ac.id/pdih/article/view/4690.

26 Ralia Damayanti, Karimatul Khasanah, and Novita Nurus, "Konflik Norma Dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah Dan Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (Studi Terhadap Ketentuan Akad Ijarah)," *El Hisbah: Journal of Islamic Economic Law* Vol. 4, No. 2 (2024): 21–34, hlm. 23. https://doi.org/https://doi.org/10.28918/elhisbah.v4i2.9227.

27 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Cet. Ke-13 (Jakarta: Pranadamedia Group, 2017), Hlm. 93. https://doi.org/340.072.

masyarakat—dan menelaah bagaimana setiap lapisan aturan saling sinkron berdasarkan hierarki hukum. Dalam prosesnya, peneliti menelusuri kepustakaan untuk mengumpulkan data sekunder,[28] menggunakan dua pendekatan utama: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas beserta aturan turunannya, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menggali teori di balik antinomi hukum. Seluruh bahan yang dipakai bersifat sekunder, terdiri dari tiga kategori: Bahan primer, yaitu teks undang-undang relevan serta perundang-undangan lainnya. Bahan sekunder, berupa buku, artikel jurnal, dan penelitian terdahulu yang mengupas antinomi hukum. Data dikumpulkan lewat studi pustaka, kemudian ditelaah secara cermat untuk melihat bagaimana konflik norma dalam peraturan perundang-undangan masih kerap terjadi. Setelah itu, penulis melakukan analisis mendalam semua bahan hukum tersebut dengan berbagai doktrin, teori, dan asas hukum secara konseptual, guna memetakan inisiasi penggunaan doktrin dan asas preferensi hukum itu dalam UU 40/2007.

C. Pembahasan

C. 1 Konseptualisasi dan Harmonisasi Antinomi Norma Hukum

1. Konseptualisasi Antinomi dan Dinamika Norma Hukum

Antinomi adalah konsep yang sudah berkembang sejak zaman Yunani Kuno, di mana para filsuf saat itu terlibat dalam perdebatan panjang mengenai hal ini. Perdebatan yang berlandaskan pola antinomi tersebut tidak hanya terjadi pada masa itu, tetapi terus berlanjut dan menjadi bagian dari metode dalam filsafat.[29] Sejak berkembangnya tradisi hukum di Yunani Kuno, istilah "*antinomia*" sudah dikenal untuk menggambarkan adanya kontradiksi dalam suatu hukum. Namun, sebagai sebuah wacana dalam pemikiran filsafat, khususnya dalam ranah filsafat hukum, konsep antinomi baru benar-benar dikembangkan oleh Immanuel Kant seiring dengan kemajuan pemikiran filsafat di Jerman.[30] Terinspirasi dari pemikiran David Hume, Kant memperkenalkan konsep antinomi dalam filsafat melalui bukunya *Critique of Pure Reaso*n yang diterbitkan pada tahun 1781.[31] Sebelumnya, dalam bukunya *A Treatise of Human Nature* yang terbit pada tahun 1740, Hume telah mengemukakan gagasan tentang "determinisme" dan menyatakan bahwa dalam setiap prinsip atau materi, akan selalu ada pertentangan. Lebih lanjut, Hume menjelaskan:

"*As this dilemma is an evident consequence of the principle, that every idea arises from a similar impression, so our decision betwixt the propositions of the dilemma is no more doubtful. go far from there being any distinct impression, attending every impression and every idea, that I do not think there are any two distinct impressions, which are inseparably conjoined*."[32]

---

28 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. Ke-1 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), Hlm. 33.

29 Bertrand Russell, *A History of Western Philosophy: And Its Connection with Political and Social Circumtances from the Earliest Times to the Present Day* (London: George Allen and Unwin, 1957), Hlm. 708-709. Bandingkan pula dengan William Richard Tongue, "A History of Western Philosophy: And Its Connection with Political and Social Circumtances from the Earliest Times to the Present Day," *St. Bonaventure University - Franciscan Institute Publications* 7, no. 1 (1947): 78–89, Hlm. 80. https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/23801615.

30 Zainal Arifin Mochtar, "Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Hlm. 319.

31 *"Critique of Pure Reason", first published in 1781. is one of the landmarks of Western philosophy, a radical departure from everything that went before and an inescapable influence on all philosophy since its publication. In this massive work. Kant has three aims. First, he constructs a new theory of knowledge that delivers certainty about the fundamental principles of human experience at the cost of knowledge of how things are in themselves. Second, he delivers a devastating critique of traditional "speculative" metaphysics on the basis of his new theory of knowledge. Third, he suggests how the core beliefs of the Western metaphysical tradition that cannot be justified as theoretical knowledge can nevertheless be justified as objects of "moral faith" because they are the necessary conditions of the possibility of moral agency. Kant started this third project in the Critique of Pure Reason, but would go on to complete it in two other works. Critique of Practical Reason and Critique of the Power of Judgment*. Lihat dalam Paul Guyer, *The Cambridge Companion to Kant's Critique of Pure Reason* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CCOL9780521883863.

32 David Hume, *A Treatise of Human Nature: Being an Attempt to Introduce the Experimental Method of Reasoning into Moral Subjects*, Reprint (New Zealand: The Floating Press, 2009), Hlm. 115. https://books.google.co.id/books?id=3RIusIRd2q8C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false.

Berdasarkan gagasan yang dikemukakan oleh Hume, Kant kemudian menyusun struktur formal mengenai antinomi dalam pemikiran filsafat. Struktur ini terdiri dari lima gagasan utama, dengan antinomi pertama terbagi menjadi dua bagian. Konsep antinomi yang dikembangkan oleh Kant dapat dipahami melalui kerangka struktur formal yang ia rumuskan sebagai berikut:[33]

Tabel 1. Struktur Formal Antinomi

Formal Structure of Antinomy		
Antinomy	***(Given)***	***R (R-Condition)***
First (time) *First (space)*	*State of the world* *Spatial world region*	*Precedes* *Properly encloses*
Second	*Composite body*	*Is a (proper) part of*
Third	*Alteration*	*Grounds the causal power producing*
Fourth	*Alteration*	*Grounds the (contingent) existence of*

Menurut Kant, keempat struktur formal antinomi yang disebutkan sebelumnya akan memunculkan beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:[34]

Pertama, Apakah dunia ini memiliki awal dalam waktu? Apakah ada batas dalam ruang? *Kedua,* Apakah materi tersusun dari zat-zat sederhana, ataukah dapat dibagi tanpa batas? *Ketiga,* Apakah hubungan sebab-akibat dalam setiap peristiwa di alam bergantung pada penyebab spontan yang berada di luar hukum alam? *Keempat,* Apakah alam semesta (atau sebagian dari keberadaannya) merupakan sesuatu yang harus ada secara mutlak?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, Kant menjelaskan bahwa antinomi pertama membahas keterbatasan dunia dalam aspek ruang dan waktu (*the limitation of the universe in respect of space and time*). Menurutnya, keterbatasan ini menciptakan intuisi murni yang bersifat esensial dan tak terbatas, namun tetap menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai tujuan eksistensi dunia itu sendiri. Sementara itu, antinomi kedua berkaitan dengan kategori kualitas, khususnya mengenai komposisi dan sifat dasar materi (*it concerns the composition of substance in appearance, or matter*). Antinomi ketiga berfokus pada konsep sebab-akibat dan bagaimana hubungan antara berbagai materi menciptakan keteraturan dalam alam semesta (*the problem of free will in relation to universal causality*). Terakhir, antinomi keempat menjelaskan konsep tentang keterkaitan dan saling ketergantungan, yang pada akhirnya membentuk pemikiran mengenai eksistensi sesuatu yang bersifat niscaya dan mutlak (*the existence of a necessary being*).[35]

Secara sederhana, Kant ingin mengkaji bagaimana dunia ini tampak dalam kesadaran manusia. Menurutnya, emosi dapat dipahami melalui konsep ruang dan waktu. Pemahaman ini kemudian berkembang menjadi pengalaman yang dikategorikan berdasarkan aspek-aspek tertentu, seperti substansi, sifat, dan hubungan sebab-akibat. Setelah itu, pengalaman yang diperoleh dianalisis dan dikaitkan satu sama lain melalui prinsip-prinsip universal. Pendekatan Kant berangkat dari pertentangan mendasar antara rasio dan hukum alam. Ia berpendapat bahwa alam berjalan sesuai dengan hukum yang mengikatnya, sedangkan akal manusia bersifat bebas karena manusia memiliki kemampuan untuk menentukan tujuan hidupnya

33 Immanuel Kant, *Critique of Pure Reason* (London: G. Bell and sons, 1890), Hlm. 251. https://www.google.co.id/books/edition/Critique_of_Pure_Reason/yflBAAAAYAAJ?hl=en&gbpv=1&pg=PA2&printsec=frontcover.

34 Immanuel Kant, *Critique of Pure Reason* (London: G. Bell and sons, 1890), Hlm. 252-256. Bandingkan pula dengan Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*, Hlm. 186.

35 Immanuel Kant, *Critique of Pure Reason*, Hlm. 252-256.

sendiri serta memiliki kehendak yang tidak terikat oleh hukum alam.[36]

Dalam konteks ilmu hukum, antinomi tidak dapat dipisahkan dari pemahaman mengenai norma hukum itu sendiri. Norma merupakan bentuk pelembagaan nilai tentang baik dan buruk yang dituangkan dalam aturan. Menurut Jimly Asshiddiqie,[37] norma hukum adalah sistem aturan yang dibuat oleh pemerintah, bersifat mengikat secara luas, dan pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh lembaga berwenang.[38] Hal senada diungkapkan oleh Hans Kelsen, bahwa norma merupakan aturan yang menunjukkan seseorang wajib bertindak dengan cara tertentu (*das sollen*),[39] yang berbeda dengan realitas yang terjadi (*das sein*).[40] Norma hukum bersifat dinamis dan berjenjang,[41] di mana norma yang lebih rendah harus bersumber pada norma yang lebih tinggi sesuai teori *Stufenbau des Recht*.

Antinomi menggambarkan suatu keadaan di mana dua hal bertentangan satu sama lain, tetapi tetap saling membutuhkan dan tidak bisa dipisahkan. Dengan kata lain, antinomi adalah konflik antara dua unsur yang justru saling melengkapi.[42] Menurut Fockema, antinomi terjadi ketika ada dua atau lebih aturan yang bertolak belakang, sehingga penyelesaiannya harus dicari melalui penafsiran hukum. Antinomi sendiri menggambarkan dua hal yang berbeda namun memiliki hubungan yang saling menyempurnakan. Dalam menghadapi situasi ini, seorang hakim dituntut untuk menemukan keseimbangan dan harmoni dalam penerapan hukum.[43] Salah satu contoh antinomi yang sering dibahas adalah pertentangan antara keadilan dan kepastian hukum. Dalam literatur klasik, perdebatan mengenai ketidakmungkinan mewujudkan keduanya secara bersamaan sering kali dikemukakan. Oleh karena itu, hukum kerap kali bersikap kompromi dengan lebih mengutamakan kepastian hukum, meskipun harus mengorbankan aspek keadilan.[44]

Keadilan bukan sekadar bagian dari pemikiran dogmatis, tetapi lebih dalam dari itu. Untuk benar-benar memahami konsep keadilan, seseorang perlu melalui proses berpikir yang mendalam, atau dalam istilah Jerman disebut *nachdenken*, yaitu proses merenung dan merefleksi. Keadilan sendiri tidak hanya diukur dari sejauh mana hukum memiliki sifat normatif, tetapi juga dari bagaimana hukum mampu menciptakan hubungan timbal balik dengan manusia.[45] Dalam pandangan Tjahja, konsep ini memberikan pemahaman bahwa "ide-ide bukan sekadar menjadi tolok ukur bagi suatu objek pengetahuan, melainkan memungkinkan intelektual untuk menyusun dan mengorganisir fenomena yang ada secara sistematis." Dari pemikiran ini, kemudian muncul gagasan tentang *antinomy*, atau yang sering disebut sebagai "nalar murni."

Dalam penerapannya, norma hukum sering kali menghadapi benturan yang tak terhindarkan, terutama antara prinsip keadilan dan kepastian hukum. Sebagai bagian dari refleksi terhadap nilai-nilai hukum, ketegangan ini selalu muncul dalam praktiknya. Menurut Immanuel Kant, sebagaimana dikutip oleh

36 Timothy M. Costelloe, "Hume, Kant, and the 'Antinomy of Taste,'" *Journal of the History of Philosophy* Vol. 41, No. 2 (2003): 165–185, Hlm. 165. https://doi.org/10.1353/hph.2003.0007.

37 Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009), Hlm. 92.

38 Endrik Safudin, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), Hlm. 63; Jurgen R. Litualy M. Alfaruq Nirwana, Raju Moh Hazmi, Muhammad Saleh Suat, Jaenam Jaenam, Rio Arif Pratama, Agus Riyanto, Yeheskel Wessy, Indah Kusuma Dewi, Agustinus Nindatu, *Omnibus Law : Teori Dan Penerapannya* (Padang: CV. Gita Lentera, 2024), hlm. 26.

39 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (England: Taylor & Francis, 2017), Hlm. 35.

40 Sri Warjiyati, *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Pranadamedia Group, 2018), Hlm. 124.

41 Torik Abdul Aziz Wibowo, "Konseptualisasi Dan Pilihan Instrumen Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara," *At-Tanwir Law Review* Vol. 2, No. 2 (2022): 119–141, Hlm. 129-130. https://journal.umgo.ac.id/index.php/Atlarev/article/download/2024/1200.

42 Fence M. Wantu, "Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim," *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* Vol. 19, No. 3 (2007): 387–398, Hlm. 389-390. https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jmh.19070.

43 Endrik Safudin, "Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum (Analisis Terhadap Penerapan Pasal 20 Ayat 2 Huruf B Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman)." Hlm. 207-208.

44 Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*, Cet. 14 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2022), Hlm. 139.

45 Isakh Benyamin Manubulu, *Keadilan Dan Martabat 'Goresan Pena Dari Timur Indonesia,'* Cet. 1 (Nusa Tenggara Barat: Gapura Biru, 2024), Hlm. 5. https://www.researchgate.net/profile/Isakh-Manubulu/publication/377896570_KEADILAN_DAN_MARTABAT_GORESAN_PENA_DARI_TIMUR_INDONESIA/links/65bcc2521e1ec12eff6cc185/KEADILAN-DAN-MARTABAT-GORESAN-PENA-DARI-TIMUR-INDONESIA.pdf?__cf_chl_tk=1ynnNnnX2Kj.WZpNObxMmY.

van Apeldoorn, jika hukum diterapkan secara kaku sesuai dengan teksnya, maka keadilan justru semakin terpinggirkan (*summum ius summa in iuria*).[46] Sebaliknya, jika hukum diterapkan secara fleksibel sesuai dengan kondisi tertentu, maka tingkat kepastiannya semakin berkurang. Konsep antinomi sendiri pertama kali diperkenalkan oleh Kant dalam *Critique of Pure Reason*, di mana ia membahas konflik mendasar antara akal dan alam.[47] Ketegangan ini kemudian memengaruhi cara berpikir dalam hukum, yang pada akhirnya berusaha menemukan keseimbangan antara berbagai hal yang kontradiktif tetapi tetap harus dijaga. Dari sinilah konsep antinomi dalam hukum lahir—bukan sekadar pertentangan, tetapi sebagai landasan dalam proses analisis terhadap norma dan nilai dalam suatu aturan. Inilah yang menjadi karakter dasar antinomi dalam hukum.

Dari gagasan Kant mengenai antinomi, pemikiran tentang pertentangan dalam teori hukum pun ikut berkembang, termasuk konsep antinomi sebagai konflik norma dalam suatu aturan hukum. Kant memandang hukum sebagai bagian dari kerangka fundamental yang mencoba menjawab pertanyaan mendasar: apa sebenarnya tujuan hidup? Untuk mencari jawaban atas pertanyaan tersebut, manusia menjalani proses dialektika yang, menurut Hegel, dipenuhi dengan perpecahan, kontradiksi, fragmentasi, dan ketidakpastian (*aporia*).[48] Dari proses ini diharapkan lahir pemikiran analitis yang dapat menghasilkan suatu kesimpulan yang lebih universal. Namun, hingga saat ini, bahkan dalam lingkup teoretis, peradaban Barat belum menemukan kesepakatan tentang makna atau tujuan hidup yang paling hakiki.[49]

Butarbutar juga menjelaskan bahwa antinomi adalah konsep yang menggambarkan pertentangan antara dua gagasan, di mana penafsiran menjadi satu-satunya cara untuk menyelesaikan konflik tersebut. Dalam logika dan hukum, istilah antinomi digunakan untuk menunjukkan ketidakkonsistenan yang nyata atau yang tampak jelas, serta pertentangan antara dua otoritas atau pendapat yang berbeda.[50] Sebagian pihak berpendapat bahwa antinomi dalam hukum muncul dari pertentangan antara keadilan (moral) dan kepastian hukum. Lebih spesifik lagi, konflik ini bisa dilihat dari perbedaan antara isi atau esensi hukum dengan bentuk hukumnya.[51] Kaum positivisme klasik menilai bahwa bentuk hukum adalah faktor utama yang membuatnya memiliki kekuatan mengikat, terlepas dari apakah isinya bermoral atau tidak. Sebaliknya, kaum naturalis lebih mengutamakan substansi hukum yang adil dan bermoral tanpa terlalu mempermasalahkan bentuknya.[52] Dalam praktiknya, antinomi dalam hukum terjadi ketika terdapat kontradiksi antara dua ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Antinomi semacam ini dapat diidentifikasi jika keseluruhan sistem hukum dianggap sebagai suatu kesatuan yang logis dan terstruktur.[53]

Hukum lahir sebagai sarana untuk mencapai tujuan hidup. Meskipun dalam prosesnya sering muncul perpecahan dan pertentangan, keseimbangan dalam masyarakat tetap harus diwujudkan. Salah satu upaya untuk mencapainya adalah dengan mengakomodasi dua hal yang secara prinsip bertolak belakang, namun

---

46 L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: West Thomson Learning, 2004), Hlm. 13.

47 Immanuel Kant, *Critique of Pure Reason*. Lihat juga dalam Hume, *A Treatise of Human Nature: Being an Attempt to Introduce the Experimental Method of Reasoning into Moral Subjects*.

48 Alan Norrie, "From Critical to Socio-Legal Studies: Three Dialectics in Search of a Subject," *Journal Social & Legal Studies* Vol. 9, No. 1 (2000): 85–113, Hlm. 85. https://doi.org/https://doi.org/10.1177/096466390000900105.

49 W. Friedmann, *Teori Dan Filsafat Hukum : Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum / W. Friedmann;Penerjemah, Muhammad Arifin* (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), Hlm. 33.

50 Elisabeth Nurhaini Butarbutar, "Kebebasan Hakim Perdata Dalam Penemuan Hukum Dan Antinomi Dalam Penerapannya," *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* Vol. 23, No. 1 (2011): 61–76, Hlm. 72. https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jmh.16196.

51 Hendry P. Panggabean, Analisis Yurisprudensi Hukum Bisnis (Bandung: Penerbit Alumni, 2022), Hlm. 36. https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=NGWJEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=antinomi+hukum+antinomi+konflik+norma+conflict+of+norm+hukum+antinomi+hukum&ots=sgWEjc0QoI&sig=8yymvz8HqTVfviXZ07DXCqo-wtM&redir_esc=y#v=onepage&q=antinomi&f=false.

52 I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cet. Ke-3 (Jakarta Timur: Prenadamedia group, 2019), Hlm. 67. https://www.google.co.id/books/edition/Metodologi_Penelitian_Hukum_Normatif_dal/-MpADwAAQBAJ?hl=en&gbpv=1.

53 Diah Imaningrum Susanti, Penafsiran Hukum: Teori Dan Metode, Cet. 2 (Jakarta: Sinar Grafika (Bumi Aksara), 2021), Hlm. 32. https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=6eY_EAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=antinomi+hukum+antinomi+konflik+norma+conflict+of+norm+hukum+antinomi+hukum&ots=SnrkevgjGK&sig=2pKIkvs7hKpYbNw3EfFHNjU3XLM&redir_esc=y#v=onepage&q=antinomi&f=false.

tetap harus berjalan beriringan. Sebagai contoh, dalam suatu norma hukum, hak selalu disertai dengan kewajiban. Keduanya tidak bisa dipisahkan dan justru saling melengkapi dalam satu kesatuan aturan. Melanjutkan pemikiran Kant, dua hal yang saling bertentangan tetapi memiliki hubungan sebab akibat serta harus ada secara bersamaan inilah yang kemudian dikenal sebagai antinomi dalam norma hukum maupun peraturan perundang-undangan.[54]

Dalam teori hukum, antinomi—seperti yang dijelaskan oleh Friedmann—merupakan kontradiksi yang muncul akibat sifat alami hukum itu sendiri, yang berada di antara pemikiran filsafat dan kebutuhan praktis politik serta kepentingan tertentu. Di satu sisi, kelompok intelektual hukum terbentuk berdasarkan penalaran filsafat yang bersifat menyeluruh dan mendalam.[55] Namun, di sisi lain, cita-cita keadilan dalam hukum sering kali dibangun melalui mekanisme politik yang lebih bersifat transaksional. Akibatnya, hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara spontan atau alami, melainkan merupakan hasil dari berbagai proses internalisasi, intervensi, serta negosiasi yang melibatkan berbagai kepentingan dari berbagai kelompok dan aktor dalam masyarakat.[56]

Gustav Radbruch menjelaskan bahwa konsep cita hukum (*Idee des Rechts*), yang menjadi dasar dalam negara hukum, dapat dibagi ke dalam tiga prinsip utama, yaitu kemanfaatan (*purposiveness* atau *Zweckmäßigkeit*), keadilan (*justice* atau *Gerechtigkeit*), dan kepastian hukum (*legal certainty* atau *Rechtssicherheit*).[57] Secara ideal, ketiga unsur ini harus ada dalam setiap aspek hukum, baik dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan, dengan porsi yang seimbang dan tidak boleh ada yang terabaikan. Namun, menyusun hukum yang benar-benar seimbang bukanlah hal yang mudah.[58] Hal ini disebabkan oleh adanya kontradiksi atau pertentangan nilai antara masing-masing prinsip hukum—yang dalam teori disebut sebagai antinomi—misalnya ketegangan antara kepastian hukum dan keadilan.

Menurut W. Friedmann, dalam evolusi teori hukum, terdapat setidaknya enam bentuk antinomi, yaitu: hubungan antara individu dan alam semesta; kesukarelaan berhadapan dengan pengetahuan objektif; pertentangan antara akal dan intuisi; keseimbangan antara stabilitas dan perubahan; perbedaan antara positivisme dan idealisme; serta tarik-menarik antara kolektivisme dan individualisme. Selain itu, ada pula ketegangan antara sistem demokrasi dan autokrasi, serta perdebatan antara internasionalisme dan nasionalisme.[59]

2. Konseptualisasi Peraturan Perundang-undangan

Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah perundang-undangan memiliki makna yang sama dengan *wetgeving* dan *gesetzgebung*, yaitu mencakup seluruh aturan yang disusun oleh lembaga negara atau pemerintah, sekaligus merujuk pada proses atau aktivitas pembentukannya.[60] Sementara itu, Bagir Manan mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang disusun, ditetapkan, atau diberlakukan oleh pejabat atau lembaga yang memiliki wewenang, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.[61] Peraturan ini bersifat mengikat secara umum dan mengatur perilaku masyarakat. Keabsahan atau keberlakuan suatu undang-undang maupun peraturan perundang-undangan sendiri tidak hanya bergantung pada satu aspek, melainkan ditentukan oleh berbagai faktor serta beragam sudut pandang

54 Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*, Hlm. 188.
55 Friedmann, *Teori Dan Filsafat Hukum : Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum / W. Friedmann;Penerjemah, Muhammad Arifin*, Hlm. 2.
56 Zainal Arifin Mochtar, "Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." Hlm. 321.
57 Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*, Hlm. 189.
58 Zainal Arifin Mochtar, "Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." Hlm. 322.
59 Friedmann, *Teori Dan Filsafat Hukum : Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum / W. Friedmann;Penerjemah, Muhammad Arifin*, Hlm. 34-44.
60 Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal Konstitusi* Vol. 7, No. 5 (2010): 113–150, Hlm. 116-117. https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk756.
61 Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, Cet. 1 (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), Hlm. 41.

dalam menilainya.[62]

Peraturan perundang-undangan adalah aturan tertulis yang memiliki kekuatan hukum mengikat secara luas dan disusun atau ditetapkan oleh lembaga negara maupun pejabat berwenang dengan mengikuti prosedur yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.[63] Jenis-jenis peraturan perundang-undangan mencakup undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu), peraturan pemerintah, serta peraturan daerah tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Selain itu, beberapa institusi lain juga memiliki kewenangan dalam menetapkan peraturan, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), serta Bank Indonesia. Pejabat lain yang dapat menetapkan peraturan meliputi menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat dan dibentuk berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, termasuk juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, gubernur, DPRD kabupaten/kota, bupati/wali kota, hingga kepala desa atau pejabat setingkatnya.[64]

Seorang murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky, mengembangkan teori mengenai hierarki norma hukum dalam karyanya yang berjudul *Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung*. Dalam teori tersebut, ia membagi norma hukum ke dalam empat tingkatan secara berjenjang. Pada tingkat paling atas, terdapat *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara yang menjadi norma tertinggi. Selanjutnya, di bawahnya terdapat *Staatsgrundgesetz*, yaitu Undang-Undang Dasar. Tingkat ketiga adalah *Formellgesetz*, yang merujuk pada undang-undang dalam pengertian formal. Sementara itu, pada jenjang paling bawah terdapat *Verordnung und Autonomesatzungen*, yang mencakup Peraturan Pelaksanaan serta Peraturan Otonom sebagai bagian dari hierarki norma hukum yang lebih rendah.[65] Dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, Pancasila yang berperan sebagai dasar negara (*philosofische grondslag*) diakui sebagai sumber utama dari seluruh hukum nasional.[66] Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki posisi sebagai norma hukum tertinggi. Secara enumeratif-positivistik, tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:[67]

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
d. Peraturan pemerintah;
e. Peraturan presiden;
f. Peraturan daerah provinsi; dan
g. Peraturan daerah kabupaten/kota.[68]

Struktur hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia disusun secara bertingkat. Semua aturan yang ada harus selaras dan saling mendukung agar tidak terjadi benturan yang dapat menimbulkan ketidakharmonisan atau tumpang tindih dalam penerapannya. Jika terjadi konflik dalam aturan, maka perlu

62 Artha Debora Silalahi, "Rekonstruksi Pengawasan DPR RI Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Kerangka Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi & Demokrasi* Vol. 3, No. 2 (2023): 100–116, Hlm. 104. https://doi.org/https://doi.org/10.7454/JKD.v3i2.1306.
63 Endrik Safudin, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Hlm. 33.
64 Lihat Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 dalam Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
65 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Hlm. 170.
66 I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiartha, *Teori-Teori Hukum*, Hlm. 154.
67 Muhammad Amiril A'la and Aditya Prastian Supriyadi, "Omnibus Law Sebagai Reformasi Hukum Investasi Di Indonesia Berdasarkan Asas Hirarki Peraturan Perundang-Undangan," *Al-Huquq: Journal of Indonesian Islamic Economic Law* Vol. 2, No. 2 (2020): 133–159, Hlm. 140. https://doi.org/https://doi.org/10.19105/alhuquq.v2i2.3161.
68 Lihat Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 dalam Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dilakukan evaluasi, terutama dalam mekanisme dan sistem penyusunannya, apakah sudah sesuai dengan ketentuan atau masih perlu diperbaiki. Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa norma hukum memiliki susunan yang bertingkat dan berlapis dalam hierarki yang jelas. Norma yang kedudukannya lebih rendah harus mengikuti, bersumber, dan berlandaskan pada norma yang ada di atasnya. Sementara itu, norma yang lebih tinggi juga mengacu pada aturan yang memiliki tingkat lebih tinggi lagi. Proses ini terus berlanjut hingga mencapai norma paling dasar, yang dikenal sebagai *grundnorm*.

Dalam pembentukan peraturan terdapat asas-asas yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun beberapa prinsip yang harus dipegang:

Prinsip pertama dalam hierarki hukum adalah bahwa aturan yang lebih tinggi harus diutamakan dibandingkan aturan yang berada di bawahnya (*lex superior derogat legi inferior*).[69] Artinya, peraturan yang memiliki tingkat lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dalam mengatur suatu hal yang sama.[70] Asas ini membawa beberapa konsekuensi hukum, yaitu: a) Aturan yang dibuat oleh pihak dengan kewenangan lebih tinggi otomatis memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula. b) Peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. c) Sebuah aturan hanya bisa dihapus, diubah, atau ditambahkan oleh peraturan lain yang memiliki tingkatan yang sama atau lebih tinggi.[71] Jika asas ini tidak diterapkan dengan baik, maka akan terjadi ketidakteraturan dan ketidakpastian dalam sistem hukum. Bahkan, dalam skala yang lebih luas, hal ini bisa memicu kekacauan serta ketidakharmonisan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip kedua dalam sistem hukum menyatakan bahwa aturan yang bersifat khusus harus diutamakan dibandingkan aturan yang bersifat umum (*lex specialis derogat legi generali*). Asas ini berlaku ketika terdapat dua aturan dengan tingkat yang sama, berlaku pada waktu yang bersamaan, namun memiliki ketentuan yang bertentangan. Dalam kondisi seperti ini, hakim harus menggunakan aturan yang lebih spesifik sebagai dasar hukum dalam menyelesaikan suatu perkara, sementara aturan yang lebih umum harus dikesampingkan. Hal ini bertujuan agar penerapan hukum tetap sesuai dengan konteks yang lebih spesifik tanpa menimbulkan ketidaksesuaian dalam praktik peradilan.[72]

Prinsip ketiga dalam hukum menyatakan bahwa aturan yang lebih baru akan menggantikan aturan yang lebih lama (*lex posterior derogat legi priori*). Artinya, jika terdapat dua peraturan dengan kedudukan yang sama, maka peraturan yang dikeluarkan belakangan akan membatalkan atau menggantikan peraturan sebelumnya, selama keduanya mengatur hal yang sama. Dengan kata lain, ketika pemerintah atau pihak berwenang menerbitkan undang-undang atau regulasi terbaru mengenai suatu topik yang sudah diatur dalam aturan sebelumnya, maka aturan lama secara otomatis tidak lagi berlaku. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa regulasi yang diterapkan selalu relevan dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat.[73]

C.2 Konstruksi Antinomi dalam Penerapan Pasal 79 ayat (10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Dalam praktik penyusunan dan penerapan peraturan perundang-undangan di Indonesia, konflik norma atau antinomi hukum sering kali muncul sebagai konsekuensi dari tumpang tindihnya berbagai aturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif dan eksekutif. Mahkamah Konstitusi, misalnya, kerap membatalkan

69 I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiartha, *Teori-Teori Hukum* (Malang: Setara Press, 2018), Hlm. 78.
70 Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *PERSPEKTIF* Vol. 21, No. 3 (2016): 220–229, Hlm. 226. https://doi.org/https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586.
71 Umar Said Sugiharto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ed. 1, Cet (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), Hlm. 62. https://www.google.co.id/books/edition/Pengantar_Hukum_Indonesia/F_grEAAAQBAJ?hl=en&gbpv=1.
72 Umar Said Sugiharto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Hlm. 64.
73 Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." Hlm. 226-227.

sejumlah ketentuan karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945, sebuah indikator jelas bahwa di balik setiap produk regulasi terdapat risiko antinomi baik secara vertikal maupun horizontal. Kasus antinomi dalam ranah korporasi yang menarik untuk dikaji adalah konstruksi Pasal 79 ayat (10) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT), yang menyatakan: "*Penyelenggaraan RUPS Perseroan Terbuka tunduk pada ketentuan undang-undang ini sepanjang ketentuan peraturan perundang undangan di bidang pasar modal tidak menentukan lain*." Frasa inilah yang menimbulkan multitafsir dan memicu potensi benturan norma.

Secara terminologi, antinomi hukum muncul ketika sekurang kurangnya dua norma memberi perintah atau larangan yang bertolak belakang, tanpa mekanisme internal yang jelas untuk menentukan norma mana yang lebih berwenang atau berlaku terlebih dahulu. Dalam kasus Pasal 79 ayat (10) UUPT, frasa "*sepanjang ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal tidak menentukan lain*" membuka ruang interpretasi apakah RUPS Perseroan Terbuka harus sepenuhnya tunduk kepada UUPT atau memberi prioritas kepada Undang-Undang Pasar Modal (UU No. 8/1995) dan turunannya. Pertentangan semacam ini dapat berupa antinomi horizontal yakni konflik antara dua undang-undang sederajat atau antinomi vertikal, yaitu ketika norma di bawah undang-undang menyimpang dari norma yang lebih tinggi.

Untuk menyelesaikan antinomi, hukum positif menempatkan tiga asas preferensi sebagai rujukan utama: *lex superior derogat legi inferiori* (norma yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah), *lex posterior derogat legi priori* (norma yang lebih baru mengesampingkan yang lebih lama), dan *lex specialis derogat legi generali* (norma khusus mengesampingkan norma umum). Ketiga asas ini bersifat komplementer dan sekaligus selektif, dipilih berdasarkan kriteria hierarki, kronologi, dan kekhususan. Namun, penerapan ketiganya tidak selalu mudah, terutama ketika sebuah norma menggabungkan unsur-unsur khusus dan umum atau menautkan antar tingkatan peraturan perundang-undangan.

Secara sistematik, frasa yang sangat umum tersebut menciptakan dua sumber multitafsir: (1) apakah rujukan tersebut hanya merujuk pada undang-undang sektoral (mis. UU Pasar Modal) sebagai *lex specialis* terhadap sebagian ketentuan UUPT; atau (2) apakah rujukan tersebut juga membuka ruang bagi peraturan di bawah UU (mis. POJK, peraturan BEI, Surat Edaran) untuk menggantikan/meniadakan ketentuan UUPT. Ketiadaan pembatasan tingkat regulasi dan kriteria substansial membuat pelaku pasar, pembuat kebijakan, dan aparat penegak sulit menentukan mana yang seharusnya berlaku dalam situasi konkret, sehingga antinomi menjadi nyata bukan hanya teoretis.

Fenomena multitafsir ini bukan sekadar hipotesis akademis: sejak era pengaturan e-RUPS dan tata cara RUPS untuk perusahaan terbuka, regulator pasar modal (OJK) telah mengeluarkan beberapa POJK khusus yang secara eksplisit mengatur tata cara RUPS Perusahaan Terbuka (mis. POJK tentang rencana dan penyelenggaraan RUPS serta POJK tentang pelaksanaan RUPS secara elektronik), yang menegaskan kewajiban mengikuti ketentuan OJK untuk aspek teknis pelaksanaan RUPS. Keluarnya beragam POJK tersebut, serta revisi/penajamannya dalam beberapa tahun terakhir mengindikasikan adanya pengaturan teknis yang sering kali tumpang tindih atau memerlukan sinkronisasi dengan ketentuan UUPT, sehingga secara praktis memicu situasi di mana pelaksana (perusahaan, direksi, penyelenggara e-RUPS, OJK) mengalami kebingungan interpretatif.

Bukti empiris berupa terbitnya POJK-POJK terkait RUPS (mis. POJK No. 15/POJK.04/2020, POJK No. 16/POJK.04/2020, dan pembaruan POJK 14 Tahun 2025 mengenai pelaksanaan RUPS elektronik) menunjukkan bahwa pembuat kebijakan pasar modal mengisi kekosongan teknis setelah munculnya kebutuhan praktis (mis. e-RUPS), namun di sisi lain langkah ini memperbesar lapisan regulasi yang harus disinkronkan dengan UUPT untuk menghindari benturan. Data keluarnya aturan teknis ini adalah fakta

nyata yang mendukung adanya fenomena multitafsir karena lapisan teknis tidak secara otomatis merevisi atau menyesuaikan ketentuan induk UUPT.

Ketidakjelasan batasan dalam Pasal 79 ayat (10) UUPT bukanlah isu teoretis semata, melainkan telah memicu multitafsir yang berujung pada sengketa korporasi nyata. Kasus PT Tiga Pilar Sejahtera Food Tbk (AISA) pada tahun 2018 menunjukkan bagaimana konflik prosedur RUPS antara UUPT dan Peraturan OJK memicu dualisme kepengurusan. Manajemen lama berpegang pada syarat sah RUPS menurut UUPT, sementara pemegang saham pengendali baru menggunakan celah aturan pasar modal, yang mengakibatkan ketidakpastian hukum dan suspensi saham yang merugikan publik.[74]

Analisis normatif perlu membedakan dua jenis antinomi yang relevan di sini: (a) antinomi horizontal antara UUPT dan UU sektoral pemerintahan pasar modal (mis. UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal dan revisinya); dan (b) antinomi vertikal antara UUPT/UU dan peraturan pelaksana di bawah UU (mis. POJK, peraturan BEI, Surat Edaran). Perlu ditekankan bahwa asas *lex specialis derogat legi generali* hanya dapat diterapkan bila norma bersifat sederajat (mis. UU dengan UU) dan berada dalam lingkungan rezim hukum yang sama. Sementara konflik norma yang menempatkan peraturan bawah UU sebagai pengubah ketentuan UU harus ditangani oleh asas *lex superior derogat legi inferiori*, bukan sekadar *lex specialis*.

Jika dikaji dari sudut *lex specialis derogat legi generali*, UUPT dapat dipandang sebagai *lex generalis*, sedangkan UU Pasar Modal dan peraturan turunannya sebagai *lex specialis*. Teori klasik hukum Romawi oleh Papinianus menegaskan bahwa norma dengan kekhususan lebih tinggi patut diutamakan, mengingat norma khusus lebih relevan dan disesuaikan dengan kondisi subjek hukum tertentu.[75] Namun, Bagir Manan menambahkan tiga pedoman untuk menentukan *lex specialis*:[76] kesetaraan hierarki, lingkup rezim hukum yang sama, dan penerapan parsial. Pasal 154 UUPT menegaskan prinsip serupa, namun Pasal 79 ayat (10) mereduksi kejelasan dengan merujuk ke seluruh "*peraturan perundang-undangan pasar modal*", tanpa menyaring mana yang benar-benar normatif bersifat khusus, sehingga menantang penerapan asas ini secara konsisten.

Dalam konteks Pasal 79 ayat (10), muncul persoalan utama: apakah ketentuan RUPS Perseroan Terbuka tunduk terlebih dahulu pada UUPT secara keseluruhan, kecuali ada satu dua aturan pasar modal yang berbeda, atau sebaliknya UUPT dijadikan payung umum sementara keseluruhan regulasi pasar modal menjadi *lex specialis* yang hampir selalu menggeser UUPT? Secara horizontal, apabila UU Pasar Modal (UU 8/1995) dan UUPT keduanya mengatur RUPS, maka *lex specialis derogat legi generali* memerintahkan pengutamaan aturan yang lebih detail dan spesifik—dalam hal ini aturan pasar modal—selama keduanya sejajar. Namun di tingkat vertikal, setiap peraturan pasar modal yang berada di bawah UU (seperti Peraturan OJK atau Peraturan BEI) tidak boleh bertentangan dengan UU; melainkan jika bertentangan, norma yang lebih rendah akan batal demi hukum (*nichte*) sesuai asas *lex superior derogat legi inferiori* (Pasal 7–8 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Analisis vertikal menunjukkan antinomi yang serius. Frasa "*peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal*" mencakup spektrum luas mulai dari UU 8/1995, peraturan pelaksanaannya, hingga aturan teknis OJK dan BEI. Jika setiap tingkatan tersebut dapat meniadakan ketentuan UUPT, maka

74 Kontan.co.id, "Direksi Lama AISA Tolak Hasil RUPS Dengan Acuan Surat OJK," *Ipotnews*, 2018, https://www.indopremier.com/ipotnews/newsDetail.php?jdl=Direksi_lama_AISA_tolak_hasil_RUPS_dengan_acuan_surat_OJK&news_id=344955&group_news=RESEARCHNEWS&news_date=&taging_subtype=BUMIMERUGI&name=&search=y_general&q=saham, &halaman=1#:~:text=JAKARTA. Meski diwarnai dengan sikap mendua dari,Tbk (AISA) berlangsung lancar pada Senin (22/10).

75 Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 16, No. 3 (2020): 305–325, Hlm. 313. https://www.researchgate.net/publication/356183386_ASAS_LEX_SUPERIOR_LEX_SPECIALIS_DAN_LEX_PESTERIOR_PEMAKNAAN_PROBLEMATIKA_DAN_PENGGUNAANNYA_DALAM_PENALARAN_DAN_ARGUMENTASI_HUKUM.

76 Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, Hlm. 56.

hierarki norma menjadi kabur dan prinsip *lex certa*—kejelasan aturan—tidak terpenuhi. Di satu sisi, UUPT merupakan norma induk yang mengatur keseluruhan mekanisme RUPS; di sisi lain, frasa pelimpahan ini memungkinkan regulasi teknis pasar modal mencampuri substansi RUPS hingga menyisakan sedikit ruang bagi ketentuan UUPT. Ketidaktepatan penormaan ini memunculkan multitafsir sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi perusahaan terbuka, investor, dan otoritas pasar modal.

Lebih jauh, antinomi horizontal juga tidak terhindarkan jika norma UUPT bersinggungan dengan ketentuan UU Pasar Modal yang sejajar. Dalam hal kontradiksi antar undang-undang, *lex posterior derogat legi priori* dapat menjadi rujukan apabila salah satu undang-undang terbit lebih belakangan. Contohnya, apabila ada revisi UU Pasar Modal setelah UUPT, maka aturan pasar modal yang baru dapat membatalkan ketentuan UUPT yang lama dalam ruang lingkup yang sama. Namun legislasi kita jarang mengadopsi derogasi implisit antar UU, sehingga norma derogasi biasanya dituangkan eksplisit dalam pasal penutup. Ketiadaan norma derogasi tegas dalam UUPT menyebabkan putusnya jalinan kepastian apakah revisi UU Pasar Modal otomatis mencabut ketentuan RUPS di UUPT.

Fenomena multitafsir ini semakin kompleks ketika memperhitungkan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Setiap peraturan di bidang pasar modal yang bukan UU—seperti Peraturan OJK—seolah diberikan kewenangan meniadakan ketentuan UUPT, padahal hierarki peraturan menempatkan peraturan pelaksana di bawah undang-undang. Akibatnya, frasa generik Pasal 79 ayat (10) berpotensi memberi ruang legitimasi bagi norma *inferior* untuk meniadakan norma *superior*, bertentangan dengan kaidah hierarki. Dengan demikian, antinomi tidak hanya vertikal dalam arti teoretis, tetapi nyata dalam praktik: perusahaan terbuka kebingungan jika kewajiban pemanggilan RUPS, tata cara pengambilan keputusan, atau kewenangan suara dipandu oleh regulasi mana—UU PT, UU Pasar Modal, atau peraturan OJK.

Guna memperkuat konstruksi ini, kita dapat melihat perbandingan dengan Jerman yang juga menganut sistem *Civil Law*. Di Jerman, hubungan antara Hukum Perseroan (*Aktiengesetz - AktG*) dan Hukum Pasar Modal (*Wertpapierhandelsgesetz - WpHG*) diatur secara sistematis. Kedua aturan ini sama-sama berbentuk Undang-Undang Federal (*Gesetz*).[77] Oleh karena itu, ketika *WpHG* mengatur ketentuan khusus mengenai kewajiban transparansi yang menyimpang dari *AktG*, asas *lex specialis* dapat bekerja sempurna karena keduanya sederajat. Berbeda dengan Indonesia, di mana Pasal 79 ayat (10) UUPT memaksa UUPT untuk tunduk pada regulasi yang levelnya sering kali di bawah undang-undang. Pengelompokan implisit di Indonesia saat ini gagal karena tidak mematuhi prinsip kesetaraan hierarki tersebut.

Di negara-negara seperti Amerika Serikat dan Inggris, terdapat pemisahan antara hukum perusahaan (*company law*) yang umumnya diatur oleh hukum negara bagian atau *Companies Act*, dan regulasi pasar/sekuritas yang diatur oleh regulator sentral (mis. SEC di AS; FCA di Inggris). Dalam praktik internasional tersebut terdapat mekanisme administratif dan yudisial yang lebih jelas untuk menentukan batas cakupan masing-masing rezim hukum sehingga konflik normatif dapat dikelola (mis. prinsip *preemption* yang dikembangkan di AS dan pemisahan tugas regulasi dan *Financial Conduct Authority* (FCA) dan *Listing Authority* di Inggris). Namun, perbandingan juga menunjukkan bahwa dualisme regulasi tetap berpotensi memicu konflik praktis kecuali ada aturan derogasi dan mekanisme koordinasi yang eksplisit antara rezim hukum. Pembelajaran komparatif ini menegaskan pentingnya membatasi frasa generik pada Pasal 79 ayat (10) dan menggantinya dengan kriteria hierarki dan substansial yang jelas.

Penormaan Pasal 79 ayat (10) UUPT sejauh ini belum mencukupi prinsip *lex certa* dan *lex specialis* secara selaras. Untuk itu, rekonstruksi frasa tersebut perlu dilakukan agar antinomi vertikal dan horizontal dapat diminimalkan. Konsep harmonisasi peraturan menuntut agar norma umum dan khusus berinteraksi

77 Tobias Bürgers and Jan Lieder, *Aktiengesetz*, Ed. 6 (Heidelberg: C. F. Müller, 2024).

secara sinergis: norma umum menyuplai kerangka dasar, sedangkan norma khusus mengejawantahkan aturan teknis dalam batas kewenangannya. Hanya dengan demikian RUPS Perseroan Terbuka dapat diselenggarakan berdasarkan kepastian hukum yang jelas, logis, dan harmonis, meminimalkan risiko konflik norma serta memperkuat integritas tata kelola perusahaan terbuka di Indonesia.

Secara substansial, wacana harmonisasi norma menuntut pengintegrasian asas *conflict rules* dengan teknik penyusunan perundang-undangan yang sistematis. Pertama, perlu kejelasan bahwa UU Pasar Modal adalah *lex specialis* bagi sebagian ketentuan UUPT mengenai RUPS Perseroan Terbuka, namun hanya dalam ruang lingkup yang spesifik dijabarkan secara eksplisit. Kedua, frasa "*peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal*" harus dibatasi pada tingkatan dan materi tertentu—misalnya, hanya kepada UU 8/1995 dan perundang-undangan sektoral langsung tanpa menyentuh peraturan pelaksana. Ketiga, setiap norma derogasi harus dinyatakan secara eksplisit melalui pasal pencabutan atau pengecualian, sesuai Lampiran II UU No. 12/2011.

Selanjutnya, untuk mempertegas batasan cakupan "*peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal*", penulis merekomendasikan klasifikasi normatif yang mengelompokkan regulasi berdasarkan tingkat abstraksi dan fungsi pengaturan. Misalnya, kelompok pertama (undang-undang sektoral) meliputi UU No. 8/1995 dan revisinya, yang berposisi sejajar dengan UUPT dan bersifat *lex specialis* terbatas; kelompok kedua (peraturan pelaksana) meliputi Peraturan OJK dan Peraturan BEI yang bersifat teknis-operasional dan berada di bawah hierarki undang-undang menurut Pasal 7–8 UU No. 12/2011; dan kelompok ketiga (standar dan pedoman) mencakup Surat Edaran atau Peraturan Bersama, yang memerlukan pengakuan eksplisit sebagai norma penjelas, bukan norma yang dapat meniadakan ketentuan UUPT.

Dengan penjabaran tersebut, pasal norma derogasi dapat dibangun secara modular: setiap kelompok regulasi diberikan referensi khusus dalam ayat terpisah, memperkecil multitafsir dan menjamin *lex certa*. Pendekatan modular ini sejalan dengan teknik legislasi modern yang menuntut deklarasi derogasi yang eksplisit dan terukur pada setiap tingkat regulasi, sehingga antinomi vertikal dan horizontal dapat diantisipasi sejak tahap rancangan undang-undang.

Lebih jauh, untuk menjawab tantangan harmonisasi norma di atas, sistem perundang-undangan memerlukan mekanisme penegasan klausul derogasi yang bersifat temporer dan terbatas. Dalam konteks ini, penerapan prinsip *lex posterior derogat legi priori* dapat dioperasionalkan melalui penambahan ayat khusus dalam Pasal 79 yang menyatakan bahwa ketentuan peraturan pasar modal baru hanya berlaku untuk RUPS yang periode penyelenggaraannya dimulai setelah tanggal pengundangan peraturan tersebut. Dengan demikian, norma pasar modal yang diterbitkan belakangan tidak otomatis mengesampingkan seluruh ketentuan UUPT, melainkan hanya dalam rentang waktu dan objek tertentu yang jelas didefinisikan, sesuai hierarki dan kronologi peraturan (*lex posterior*) serta kriteria kesetaraan hierarki (*lex specialis*).

Akhirnya, harmonisasi Pasal 79 ayat (10) UUPT dengan kerangka *conflict of norm* tersebut diharapkan menciptakan sinergi antara norma umum dan khusus, mengakomodasi dinamika perkembangan pasar modal tanpa mereduksi esensi perlindungan bagi pemegang saham dan kepastian pelaksanaan RUPS. Dengan demikian, RUPS Perseroan Terbuka tidak hanya menjadi ruang pengambilan keputusan mekanis, tetapi juga manifestasi tata kelola korporasi yang transparan, akuntabel, dan responsif terhadap perubahan regulasi pasar modal.

D. Penutup

Berdasarkan analisis terhadap konseptualisasi antinomi hukum dan dinamika penerapannya pada Pasal 79 ayat (10) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT), penelitian ini menghasilkan tiga simpulan utama:

Pertama, secara teoretis, antinomi hukum bukanlah sekadar konflik norma biasa, melainkan dialektika yang tak terhindarkan dalam sistem hukum. Merujuk pada pemikiran Immanuel Kant dalam *Critique of Pure Reason* (1781) dan teori hierarki norma (*Stufenbau des Recht*) Hans Kelsen, antinomi muncul ketika terjadi ketegangan antara nilai kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*). Dalam konteks hukum positif Indonesia, penyelesaian antinomi ini mutlak harus mematuhi asas preferensi hukum yang *rigid*, terutama asas *lex superior derogat legi inferiori* dan *lex specialis derogat legi generali*. Namun, penelitian ini menemukan bahwa penerapan asas-asas tersebut sering kali terdistorsi ketika menghadapi frasa perundang-undangan yang ambigu.

Kedua, secara empiris, konstruksi Pasal 79 ayat (10) UUPT mengandung cacat yuridis yang memicu "Antinomi Vertikal". Frasa "*sepanjang ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal tidak menentukan lain*" telah memberikan kewenangan derogasi yang berlebihan (cek kosong) kepada aturan pelaksana di bawah undang-undang (seperti POJK) untuk menyimpang dari UUPT. Temuan ini dikuatkan oleh fakta empiris sengketa korporasi pada kasus PT Tiga Pilar Sejahtera Food Tbk (AISA) dan PT Exploitasi Energi Indonesia Tbk (CNKO), di mana ketidakjelasan hierarki antara UUPT dan regulasi pasar modal menyebabkan ketidakpastian hukum, *deadlock* RUPS, hingga kerugian investor publik. Hal ini membuktikan bahwa penggunaan asas *lex specialis* pada norma yang tidak sederajat (Undang-Undang vs Peraturan OJK) adalah kekeliruan fundamental yang melanggar prinsip *lex certa*.

Ketiga, sebagai implikasi dari temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan novelti berupa rekonstruksi Pasal 79 ayat (10) UUPT melalui pendekatan "Klasifikasi Normatif" berbasis sinkronisasi substansi. Penulis mengusulkan pemisahan tegas kewenangan regulasi pasar modal ke dalam dua klaster untuk mengakhiri multitafsir: (1) Kelompok Primer (Level Undang-Undang): Mencakup UU Pasar Modal dan revisinya yang berkedudukan setara dengan UUPT. Hanya pada level inilah asas *lex specialis* berlaku penuh. Penulis mengusulkan revisi redaksional pasal menjadi: "*Penyelenggaraan RUPS Perseroan Terbuka tunduk pada ketentuan undang-undang ini sepanjang ketentuan Undang-Undang pasar modal tidak menentukan lain*." (2) Kelompok Sekunder (Level Peraturan Pelaksana): Mencakup POJK dan Peraturan BEI. Penelitian ini menegaskan bahwa kelompok ini dilarang keras mengatur materi muatan yang membatasi hak substantif pemegang saham (seperti kuorum dan hak suara) yang telah dijamin UUPT, dan hanya berwenang mengatur aspek teknis-administratif.

DAFTAR PUSTAKA

A'la, Muhammad Amiril, and Aditya Prastian Supriyadi. "Omnibus Law Sebagai Reformasi Hukum Investasi Di Indonesia Berdasarkan Asas Hirarki Peraturan Perundang-Undangan." *Al-Huquq: Journal of Indonesian Islamic Economic Law* 2, no. 2 (2020): 133–59. https://doi.org/https://doi.org/10.19105/alhuquq.v2i2.3161.

Apeldoorn, L.J. van. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: West Thomson Learning, 2004.

Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009.

———. *Perihal Undang-Undang*. Cet. 5. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

Aziz, Machmud. "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (2010): 113–50. https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk756.

Bürgers, Tobias, and Jan Lieder. *Aktiengesetz*. Ed. 6. Heidelberg: C. F. Müller, 2024.

Butarbutar, Elisabeth Nurhaini. "Kebebasan Hakim Perdata Dalam Penemuan Hukum Dan Antinomi Dalam Penerapannya." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23, no. 1 (2011): 61–76. https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jmh.16196.

Costelloe, Timothy M. "Hume, Kant, and the 'Antinomy of Taste.'" *Journal of the History of Philosophy* 41, no. 2 (2003): 165–85. https://doi.org/10.1353/hph.2003.0007.

Damayanti, Ralia, Karimatul Khasanah, and Novita Nurus. "Konflik Norma Dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah Dan Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (Studi Terhadap Ketentuan Akad Ijarah)." *El Hisbah: Journal of Islamic Economic Law* 4, no. 2 (2024): 21–34. https://doi.org/https://doi.org/10.28918/elhisbah.v4i2.9227.

Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Cet. Ke-3. Jakarta Timur: Prenadamedia group, 2019.

Djatmiati, Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri. *Argumentasi Hukum*. Cet Ke-8. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.

Donald, David C. "Approaching Comparative Company Law." *Journal of Corporate & Financial Law* 14, no. 1 (2008): 83–178. https://ir.lawnet.fordham.edu/jcfl/vol14/iss1/3.

Febriansyah, Ferry Irawan. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *PERSPEKTIF* 21, no. 3 (2016): 220–29. https://doi.org/https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586.

Frans, George Hendrik. "Aturan Dan Hak Warga Negara Asing Yang Berdomisili Di Indonesia Dalam Menjalankan Sistem Pasar Modal." *Lex Administratum* VI, no. 2 (2018): 63–70. https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/viewFile/22735/22432.

Friedmann, W. *Teori Dan Filsafat Hukum : Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum / W. Friedmann;Penerjemah, Muhammad Arifin*. Jakarta: Rajawali Pers, 1990.

Guyer, Paul. *The Cambridge Companion to Kant's Critique of Pure Reason*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CCOL9780521883863.

Hafid, Muhammad Taufiq, Willy Talentaniko, and Yudi Pratama Tanjung. "Antinomi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *AMSIR Law Journal* 2, no. 1 (2020): 1–11. https://doi.org/https://doi.org/10.36746/alj.v2i1.27.

Herusantoso, Bayu Praditya. "The Antinomy of Agrarian Reform Regulations After the Establishment of the Land Bank Authority." *Jurnal Ilmu Kenotariatan* 5, no. 1 (2024): 17–27. https://doi.org/10.19184/jik.v5i1.46593.

Hiariej, Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*. Pertama. Jakarta: Red & White Publishing, 2021.

Hume, David. *A Treatise of Human Nature: Being an Attempt to Introduce the Experimental Method of Reasoning into Moral Subjects*. Reprint. New Zealand: The Floating Press, 2009. https://books.google.co.id/books?id=3RIusIRd2q8C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false.

I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiartha. *Teori-Teori Hukum*. Malang: Setara Press, 2018.

Indonesia, Pemerintah Pusat. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pub. L. No. 12, 51 (2011). https://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011.

Irfani, Nurfaqih. "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2020): 305–25. https://www.researchgate.net/publication/356183386_ASAS_LEX_SUPERIOR_LEX_SPECIALIS_DAN_LEX_PESTERIOR_PEMAKNAAN_PROBLEMATIKA_DAN_PENGGUNAANNYA_DALAM_PENALARAN_DAN_ARGUMENTASI_HUKUM.

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Cet. Perta. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI, 2006.

Kant, Immanuel. Critique of Pure Reason. London: G. Bell and sons, 1890. https://www.google.co.id/books/edition/Critique_of_Pure_Reason/yflBAAAAYAAJ?hl=en&gbpv=1&pg=PA2&printsec=frontcover.

Kelsen, Hans. General Theory of Law and State. England: Taylor & Francis, 2017. https://books.google.co.id/books?id=sCsxDwAAQBAJ.

Kiki Kristantoa, Setiawan Noerdajasaktib, Satriya Nugrahaa, Fransiscoa, Undang Mugopal. "Pidana Mati Dan Hak Hidup Sebagai Non Derogable Rights Di Indonesia Yang Berkepastian Hukum." Morality : Jurnal Ilmu Hukum 10, no. 1 (2024): 129–41. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.52947/%20morality.v10i1.624.

Kontan.co.id. "Direksi Lama AISA Tolak Hasil RUPS Dengan Acuan Surat OJK." Ipotnews. 2018. https://www.indopremier.com/ipotnews/newsDetail.php?jdl=Direksi_lama_AISA_tolak_hasil_RUPS_dengan_acuan_surat_OJK&news_id=344955&group_news=RESEARCHNEWS&news_date=&taging_subtype=BUMIMERUGI&name=&search=y_general&q=saham, &halaman=1#:~:text=JAKARTA. Meski diwarnai dengan sikap mendua dari,Tbk (AISA) berlangsung lancar pada Senin (22/10).

Lailam, Tanto. "Konstruksi Pertentangan Norma Hukum Dalam Skema Pengujian Undang-Undang." Jurnal Konstitusi 11, no. 1 (2014): 18–42. https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1112.

M. Alfaruq Nirwana, Raju Moh Hazmi, Muhammad Saleh Suat, Jaenam Jaenam, Rio Arif Pratama, Agus Riyanto, Yeheskel Wessy, Indah Kusuma Dewi, Agustinus Nindatu, Jurgen R. Litualy. Omnibus Law : Teori Dan Penerapannya. Padang: CV. Gita Lentera, 2024. https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=kMcsEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA18&dq=konsep+norma+hukum+konsep+norma+hukum+konseptualisasi+norma+hukum&ots=qaXF79LXV_&sig=Udc5ivCyE-vl6lk1Ohz4K4NEfjk&redir_esc=y#v=onepage&q=norma hukum&f=false.

Mamudji, Soerjono Soekanto dan Sri. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Cet. Ke-1. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

Manan, Bagir. Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik). Cet. 1. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

———. Teori Dan Politik Konstitusi. Cet. 3. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Manubulu, Isakh Benyamin. Keadilan Dan Martabat 'Goresan Pena Dari Timur Indonesia.' Cet. 1. Nusa Tenggara Barat: Gapura Biru, 2024. https://www.researchgate.net/profile/Isakh-Manubulu/publication/377896570_KEADILAN_DAN_MARTABAT_GORESAN_PENA_DARI_TIMUR_INDONESIA/links/65bcc2521e1ec12eff6cc185/KEADILAN-DAN-MARTABAT-GORESAN-PENA-DARI-TIMUR-INDONESIA.pdf?__cf_chl_tk=1ynnNnnX2Kj.WZpNObxMmY.

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum (Edisi Revisi). Cet. Ke-13. Jakarta: Pranadamedia Group, 2017.

McCahery, Joseph A., and Erik P. M. Vermeulen. "Conflict Resolution and the Role of Corporate Law Courts: An Empirical Study." SSRN Electronic Journal ECGI-Law (2009): 1–26. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1448192.

Mochtar, Zainal Arifin. "Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." Hasanuddin Law Review 1, no. 3 (2015): 316–36. https://doi.org/10.20956/halrev.v1n3.112.

Muhlas, Nur Rizkiya, and A Amirullah. "Antinomi Hukum Pengaturan Penawaran WIUPK Dan IUPK Secara Prioritas Terhadap Badan Usaha Ormas Keagamaan." Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum, 2024, 72–84. https://proceedings.ums.ac.id/pdih/article/view/4690.

Norrie, Alan. "From Critical to Socio-Legal Studies: Three Dialectics in Search of a Subject." Journal Social & Legal Studies 9, no. 1 (2000): 85–113. https://doi.org/https://doi.org/10.1177/096466390000900105.

Panggabean, Hendry P. Analisis Yurisprudensi Hukum Bisnis. Bandung: Penerbit Alumni, 2022. https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=NGWJEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1 &dq=antinomi+hukum+antinomi+konflik+norma+conflict+of+norm+hukum+antinomi+hukum&ots=sgWEjc0QoI&sig=8yymvz8HqTVfviXZ07DXCqo-wtM&redir_esc=y#v=onepage&q=antinomi&f=false.

Peter Mahmud Marzuki. Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi). Cet. 14. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2022.

Ramadhan, Muhamad Januar. "Menjembatani Ambiguitas Antinomi Hukum: Harmonisasi Pengaturan Konten Digital Dengan Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Dalam UU ITE 2024." Keadilan: Jurnal Penelitian Hukum Dan Peradilan 2, no. 2 (2024): 26–36. https://doi.org/https://doi.org/10.62565/keadilan.v2i2.48.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pub. L. No. LN.2007/NO.106, TLN NO.4756, LL SETNEG : 82 HLM, JDIH BPK-RI 245 (2007). https://peraturan.bpk.go.id/Details/39965.

Russell, Bertrand. A History of Western Philosophy: And Its Connection with Political and Social Circumtances from the Earliest Times to the Present Day. London: George Allen and Unwin, 1957.

Safudin, Endrik. Dasar-Dasar Ilmu Hukum. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

———. Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum: Telaah Kritis Atas Penerapannya Oleh Mahkamah Agung. Yogyakarta: Q Media, 2021. https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=jOVcEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=antinomi+hukum+antinomi+konflik+norma+conflict+of+norm+hukum+antinomi+hukum&ots=KOgKCuS9sS&sig=aYnqRZG4_3Yzgezo1Gl84P03dO0&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

———. "Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum (Analisis Terhadap Penerapan Pasal 20 Ayat 2 Huruf B Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman)." Al-

Syakhsiyyah: Journal of Law & Family Studies 2, no. 2 (2021): 201–29. https://doi.org/10.21154/syakhsiyyah.v2i2.2592.

Sembiring, Andryan Esra, Endang Suprapti, and Suriadi Bangun. "Application of Lex Superior Principle in Shareholders General Meeting at Public Companies: South Jakarta District Court Case NO. 91/PDT. P/2024." Jurnal Indonesia Sosial Sains 6, no. 11 (2025): 3439–45. https://doi.org/10.59141/jiss.v6i11.2080.

Silalahi, Artha Debora. "Rekonstruksi Pengawasan DPR RI Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Kerangka Demokrasi Konstitusional." Jurnal Konstitusi & Demokrasi 3, no. 2 (2023): 100–116. https://doi.org/https://doi.org/10.7454/JKD.v3i2.1306.

Soekanto, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono. Ikhtisar Antinomi: Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum. Ed. 1; Cet. Jakarta: Rajawali Pers, 1991.

Sugiharto, Umar Said. Pengantar Hukum Indonesia. Ed. 1, Cet. Jakarta: Sinar Grafika, 2013. https://www.google.co.id/books/edition/Pengantar_Hukum_Indonesia/F_grEAAAQBAJ?hl=en&gbpv=1.

Susanti, Diah Imaningrum. Penafsiran Hukum: Teori Dan Metode. Cet. 2. Jakarta: Sinar Grafika (Bumi Aksara), 2021. https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=6eY_EAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=antinomi+hukum+antinomi+konflik+norma+conflict+of+norm+hukum+antinomi+hukum&ots=SnrkevgjGK&sig=2pKIkvs7hKpYbNw3EfFHNjU3XLM&redir_esc=y#v=onepage&q=antinomi&f=false.

Tongue, William Richard. "A History of Western Philosophy: And Its Connection with Political and Social Circumtances from the Earliest Times to the Present Day." St. Bonaventure University - Franciscan Institute Publications 7, no. 1 (1947): 78–89. https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/23801615.

Wantu, Fence M. "Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim." Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 19, no. 3 (2007): 387–98. https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jmh.19070.

Warjiyati, Sri. Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum. Jakarta: Pranadamedia Group, 2018.

Wibowo, Torik Abdul Aziz. "Konseptualisasi Dan Pilihan Instrumen Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara." At-Tanwir Law Review 2, no. 2 (2022): 119–41. https://journal.umgo.ac.id/index.php/Atlarev/article/download/2024/1200.

Evaluasi Yuridis terhadap Pelaksanaan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Perspektif Partisipasi Publik Bermakna

Bagas Fadhilah Ananta Jaya
Fakultas Hukum Universitas Jember
bagasfadhila018@gmail.com
Naskah diterima: 24/07/2025, direvisi: 10/11/2025, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

This study discusses the legal evaluation of the implementation of Article 96 of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation, namely the normative guarantee of public participation, which is often only fulfilled as a formal obligation. This study relates to the current dynamics in the law-making process, including the enactment of Law Number 6 of 2023 concerning the Stipulation of Government Regulations in Lieu of the Job Creation Law and Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 concerning meaningful public participation. The study also examines the role of the Indonesian House of Representatives' Expertise Agency in facilitating substantial community involvement. Using a legal-normative approach and contemporary analysis, the findings show that although Law No. 13 of 2022 has revised Article 96 to expand participation rights, the practice of law formation in the field still requires many improvements. The recommendations of this study include strengthening the implementation of Article 96, optimizing the role of the Indonesian House of Representatives, and utilizing information technology to broaden public access and ensure that public participation is truly meaningful.

Keywords*: Public Participation, Lawmaking, Expert Body of the Indonesian House of Representatives, Indonesian House of Representatives, Deliberative Participation*

ABSTRAK

Penelitian ini membahas evaluasi yuridis terhadap implementasi Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni jaminan normatif partisipasi publik yang seringkali hanya dipenuhi sebagai kewajiban formal semata. Kajian ini mengaitkan dinamika terkini dalam proses pembentukan undang-undang, termasuk pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja serta putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang partisipasi publik yang bermakna. Penelitian juga menelaah peran Badan Keahlian DPR RI dalam memfasilitasi keterlibatan masyarakat secara substansial. Dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan analisis kontemporer, temuan menunjukkan bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah merevisi Pasal 96 untuk memperluas hak partisipasi, praktik praktik pembentukan undang-undang di lapangan masih memerlukan banyak perbaikan. Rekomendasi penelitian ini meliputi penguatan implementasi norma Pasal 96, optimalisasi peran DPR RI, dan pemanfaatan teknologi informasi agar akses publik semakin luas dan partisipasi masyarakat benar-benar bermakna.

Kata Kunci: Partisipasi Publik, Pembentukan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Dewan Perwakilan Rakyat RI, Partisipasi deliberatif.

A. Pendahuluan

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang merupakan pilar penting dalam negara demokrasi serta bagian dari mandat konstitusional. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 secara eksplisit menyatakan bahwa *"masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan"*. Norma ini mencerminkan pengakuan formal terhadap hak publik terlibat dalam proses legislasi. Namun pada praktiknya, implementasi Pasal 96 seringkali hanya bersifat prosedural dan formalistik. Banyak RUU strategis disusun dan disahkan dengan partisipasi publik yang terbatas, tanpa jaminan bahwa masukan masyarakat benar-benar memengaruhi substansi undang-undang.

Misalnya, proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja (Undang-Undang No. 11 Tahun 2020) dan perubahannya melalui UU No. 6 Tahun 2023, serta pembahasan RUU Ibu Kota Negara, menunjukkan adanya kritik bahwa akses terhadap naskah akademik dan draft RUU masih sulit diperoleh, durasi uji

publik terbatas, dan masukan publik lebih bersifat simbolik. Situasi tersebut menimbulkan kesenjangan antara kerangka normatif dan realitas empiris. Kajian ini bertujuan melakukan analisis kritis terhadap implementasi Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam konteks perubahan peraturan perundang-undangan, dinamika putusan MK yang relevan, serta kontribusi lembaga legislatif dan alat kelengkapan dewan dalam memastikan partisipasi masyarakat yang substansial, bukan sekadar formal.

Realitas sosial menunjukkan bahwa ruang partisipasi publik dalam proses legislasi kerap bersifat elitis dan terbatas. Banyak rancangan undang-undang strategis dibahas dan disahkan tanpa partisipasi publik yang luas dan bermakna, bahkan terkadang tanpa publikasi draf resmi ke publik. Misalnya dalam proses legislasi Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Ibu Kota Negara, publik menyoroti minimnya keterlibatan masyarakat, keterbatasan waktu uji publik, dan kurangnya transparansi terhadap naskah akademik dan draf RUU. Hal ini mencerminkan bahwa implementasi Pasal 96 UU P3 lebih sering dipenuhi sebagai kewajiban formal semata, bukan sebagai jaminan partisipasi substantif yang memberikan pengaruh nyata terhadap isi peraturan perundang-undangan.

Kondisi tersebut mengindikasikan adanya *gap* antara pengaturan normatif dan kenyataan empiris, yang berakar pada persoalan struktur kelembagaan, budaya politik, serta ketiadaan mekanisme evaluasi yang efektif. Dalam teori *Good Governance*, partisipasi masyarakat merupakan salah satu indikator utama dalam menciptakan pemerintahan yang demokratis, transparan, dan akuntabel. Demikian pula, dalam teori *demokrasi deliberatif* yang dikemukakan oleh Jurgen Habermas, partisipasi masyarakat tidak cukup berhenti pada akses formal terhadap pengambilan keputusan, tetapi harus mencakup keterlibatan aktif dan dialogis dalam menentukan arah kebijakan publik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk menganalisis secara kritis implementasi Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengevaluasi praktik legislasi di Indonesia dari perspektif partisipasi publik, serta menawarkan solusi normatif terhadap dilema antara kewajiban formal dan partisipasi substantif.[1] Metode penelitian mencakup pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* untuk menelaah bunyi norma Pasal 96 dan pendekatan konseptual *(conceptual approach)* untuk mengkaji teori dan prinsip partisipasi dalam negara hukum demokratis. Bahan hukum yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan, artikel jurnal yang relevan dengan topik penelitian dan hasil evaluasi partisipasi masyarakat dalam proses legislasi.

Dengan kajian ini, diharapkan terungkap akar persoalan implementasi partisipasi masyarakat dalam proses legislasi, serta dirumuskan model reformulasi atau penguatan norma yang tidak hanya memenuhi aspek formalitas, tetapi juga menjamin keterlibatan substantif masyarakat sebagai subjek demokrasi.

B. Pembahasan

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menetapkan bahwa masyarakat berhak memberi masukan secara lisan/tertulis dalam proses legislasi. Undang-Undang ini juga mengatur mekanisme partisipasi seperti rapat dengar pendapat dan seminar, serta mewajibkan agar setiap draft RUU dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Secara normatif, ketentuan ini menjanjikan ruang partisipasi publik. Namun di lapangan, pelaksanaan Pasal 96 seringkali hanya formalitas misalnya dalam proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja kritik mengenai minimnya konsultasi publik yang bermakna[2].

1 Willa Wahyuni, *Tiga Jenis Metodologi Untuk Penelitian Skripsi/Artikel Jurnal Jurusan Hukum*, Mei 2023, https://www.hukumonline.com/berita/a/tiga-jenis-metodologi-untuk-penelitian-skripsi-jurusan-hukum-lt6458efc23524f/.

2 Muhammad Sukadi and Lalu Hendri Nuriskandar, 'PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI ERA DIGITAL: STUDI KASUS PADA UU CIPTA KERJA', Al-Muqaronah: Jurnal Perbandingan Mazhab Dan Hukum 3, no. 1 (2024): 31–55, https://doi.org/10.59259/am.v3i1.167.

Meskipun pemerintah membuka portal masukan daring, substansi rancangan undang-undang tersebut kurang menyertakan hasil masukan masyarakat. Pada tahap pembahasan revisi undang-undang TNI, aspirasi publik dan LSM sering diundang hanya secara simbolik dalam forum formal dan tidak mengubah substansi revisi undang-undang. Dengan kata lain, Pasal 96 sulit menjembatani partisipasi substantif dan lebih sering dipebuhi secara administratif tanpa memberikan dampak nyata pada hasil akhir legislasi.

Mahkamah Konstitusi menaruh perhatian khusus pada konsep partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan undang-undang. Guru Besar Hukum Tata Negara Prof. Susi D. Harijanti misalnya mengusulkan agar Mahkamah mengembangkan *"meaningful participation test"* untuk menilai pemenuhan Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurutnya, putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan tiga hak prosedural pokok bagi masyarakat, yaitu hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan gak untuk mendapatkan penjelasan atas masukan mereka. Dengan kata lain, keberadaan Pasal 96 harus dipahami sebagai serangkaian hak konstitusional fundamental bukan sekadar mekanisme formal belaka. Setiap proses legislasi idealnya harus memberikan ruang konkret bagi publik untuk bertanya, mengemukakan argumen, dan menerima umpan balik, jika prosedur ini tidak dijalankan secara terbuka dan akuntabel, kepercayaan publik terhadap kebijakan hukum akan menurun.[3]

Pergeseran normatif terbaru tercantum dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang memperkuat partisipasi publik yang bermakna. Pasal 96 diubah untuk memperluas cakupan partisipasi dimana setiap naskah akademik dan rancangan undang-undang harus mudah diakses masyarakat. Selain itu, penyelenggara legislasi dapat menggunakan berbagai metode konsultasi publik seperti rapat dengar pendapat, lokakarya, dan *Focus Discussion Grup.* Meskipun norma hukum telah diperluas, kelembagaan dan praktik di lapangan masih perlu mengembangkan peraturan pelaksana konkret pemerintah menyebut UU No. 13 Tahun 2022 *"memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna"* dalam proses legislasi. Fakta menyatakan bahwa perubahan ini dilakukan menunjukkan kesadaran akan tantangan sebelumnya. Namun, tanpa adanya mekanisme pengawasan dan sanksi atas pelanggaran asas keterbukaan, ketentuan baru ini tetap berisiko menjadi formalitas semata.

Selain itu, peristiwa legislasi terkini menunjukkan Upaya untuk menindaklanjuti prinsip partisipasi. Contohnya, setelah putusan MK No. 168/PUU-XXI/2023 yang menguji Undang-Undang Cipta Kerja, DPR Menyusun RUU Ketenagakerjaan baru. DPR menegaskan bahwa Badan Keahlian DPR RI telah mempelajari putusan tersebut dan akan mendorong partisipasi publik seluas-luasnya dalam penyusunan RUU baru tersebut, langkah ini mengindikasikan peran lembaga legislatif dalam menerjemahkan putusan Mahkamah Konstitusi ke dalam proses perbaikan legislasi sambil memperhatikan aspirasi publik.

Peran Badan Keahlian DPR RI sangat penting sebagai unit dukungan legislatif, Badan Keahlian secara aktif membangun infrastruktur partisipasi publik. Contohnya, program SIMAS PUU (Sistem Informasi Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Undang-Undang) mengelola basis data pemangku kepentingan terkait dan menyediakan platform agar masyarakat dapat menyampaikan aspirasi dalam penyusunan naskah akademik dan RUU. Badan Keahlian juga menyusun basis data ahli dan lembaga, menyebarluaskan rencana penyusunan naskah akademik serta draf RUU ke publik, menerima masukan masyarakat secara terstruktur, mengolahnya secara transparan, serta menginformasikan hasil dan tindak lanjutnya kepada publik. Sebagai wujud nyata, Badan Keahlian rutin menggelar konsultasi publik bersama lembaga pendidikan atau masyarakat sipil. Upaya semacam ini menunjukkan bahwa Badan Keahlian DPR RI bukan sekadar penyedia dokumen legislatif, tetapi juga inisiator keterlibatan publik dalam setiap pembentukan undang-undang.

3 Ardila Putri Ananda Mandak, *Penerapan Partisipasi Masyarakat Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, 13 (2024).

Dalam konteks Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara dan Revisi Undang-Undang TNI yang sedang dibahas, masyarakat seringkali hanya diundang pada tahapan tertentu yang bersifat simbolik dan tidak berpengaruh terhadap substansi. Padahal, partisipasi masyarakat dalam proses legislasi semestinya melampaui kehadiran simbolis. Seperti dikemukakan oleh Fahmi Ramadhan Firdaus, *"Partisipasi masyarakat tidak boleh dimaknai sekadar keterlibatan fisik atau kehadiran dalam forum-forum formal seperti Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU)."* Partisipasi publik harus disertai keterbukaan informasi, akses terhadap dokumen RUU dan naskah akademik, serta jaminan bahwa masukan masyarakat dipertimbangkan secara nyata dalam substansi peraturan.[4]

Secara teoritis, kondisi ini dapat dijelaskan melalui teori partisipasi Arnstein yang membagi partisipasi ke dalam delapan tingkatan, dari manipulasi hingga kontrol warga negara. Berdasarkan tipologi tersebut, partisipasi dalam proses legislasi di Indonesia masih berkutat pada level *"tokenism"*, yaitu keterlibatan simbolik tanpa pengaruh substantif dalam pengambilan keputusan. Ketiadaan indikator atau ukuran partisipasi dalam UU No. 12/2011 menyebabkan partisipasi publik hanya menjadi kewajiban administratif yang tidak mampu memengaruhi hasil akhir regulasi.

Dari sisi metode, penelitian ini bersifat yuridis-normatif. Analisis dilakukan dengan menelaah norma Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan membandingkannya dengan praktik legislasi kontemporer.[5] Pendekatan ini diperkuat dengan perspektif analisis pada pelaksanaan Pasal 96 dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang IKN, dan revisi Undang-Undang TNI. Hasil temuan menunjukkan bahwa reformulasi Pasal 96 menjadi sangat mendesak, termasuk perlunya peraturan pelaksana yang memuat indikator, prosedur, dan mekanisme evaluasi keterlibatan publik. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa implementasi Pasal 96 belum mampu menjembatani tuntutan partisipasi masyarakat secara substansial. Legislasi yang tidak melibatkan masyarakat secara bermakna berisiko kehilangan legitimasi sosial dan sering kali berujung pada uji formil di Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, pembaruan norma terkait partisipasi publik harus menjadi agenda prioritas dalam revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke depan.

Secara konseptual, tantangan implementasi Pasal 96 terletak pada perbedaan antara partisipasi formal dan substansif. Dalam teori demokrasi deliberatif, partisipasi publik tidak cukup sebatas menerima informasi atau mendengarkan pendapat secara simbolik; masyarakat harus dilibatkan dalam dialog substantif yang memengaruhi hasil kebijakan. Praktik saat ini masih berada pada tingkat *informing* atau *consultation*, jauh dari tingkat kemitraan atau kendali warga (*citizen control*) yang ideal menurut Arnstein. Ketiadaan indikator keberhasilan partisipasi dalam undang-undang mengakibatkan kegiatan uji publik sering berhenti pada pertukaran formal semata, tanpa jaminan implementasi masukan masyarakat.

Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang harus menyertakan partisipasi masyarakat secara maksimal dan bermakna. Dengan kata lain, tidak cukup seorang pejabat hanya mengajak masyarakat hadir proses legislasi harus menyediakan akses informasi dan mekanisme tanggapan yang nyata. Mahkamah Konstitusi bahkan menegaskan bahwa Pasal 5 huruf a, e, d, f UU No. 12 Tahun 2011 yang memuat asas-asas pembentukan undang-undang harus dipenuhi secara kumulatif.[6] Ketika satu asas tidak dijalankan dengan baik, hal itu merusak keseluruhan proses pembentukan undang-undang. Implikasi konstitusionalnya, sesuai Pasal 22A UUD 1945, adalah bahwa pembentukan undang-undang harus dilakukan dengan mekanisme yang demokratis dan partisipatif. Realitas di lapangan

4 Fahmi Ramadhan Firdaus, *Mewujudkan Pembentukan Undang-Undang Yang Partisipatif*, Cetakan pertama (CV. Amerta Media, 2021).
5 *Memahami Penelitian Hukum Normatif* (Prenada Media, 2022), hlm. 75.
6 Henny Andriani, 'Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang', *UNES Journal of Swara Justisia* 7, no. 1 (2023): 306, https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i1.337.

yang jauh dari ideal justru membuka ruang bagi uji formil untuk memastikan pengabaian partisipasi publik dapat berakibat hukum.

Meskipun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah memperjelas partisipasi publik sebagai hak, tantangan utama tetap terletak pada implementasi kelembagaan. Untuk mengatasi kesenjangan antara norma dan praktik, diperlukan instrumen pelaksana yang konkret. Misalnya, perlu ada regulasi yang menetapkan indikator partisipasi bermakna di berbagai tahapan legislasi, termasuk jadwal konsultasi publik, kuorum publik representatif, dan kewajiban respons tertulis terhadap masukan masyarakat. Lembaga legislasi ke depan harus secara eksplisit mewajibkan keikutsertaan pemangku kepentingan yang luas dan transparansi dokumen termasuk naskah akademik[7] di setiap tahap. Selain itu, peran Badan Keahlian DPR perlu dioptimalkan dalam menyosialisasikan agenda legislasi dan menghimpun masukan publik. Adopsi teknologi informasi seperti pemanfaatan platform SILEG dan SIMAS PUU juga krusial untuk membuka akses publik. Jika DPR berhasil menjalin kemitraan dengan publik dan melampaui kehadiran simbolik dalam rapat dengar pendapat, maka kualitas produk peraturan perundang-undangan akan meningkat.

Secara konseptual, partisipasi masyarakat dalam proses legislasi merupakan perwujudan prinsip demokrasi deliberatif dan *good governance*. Dalam konteks negara hukum yang demokratis, pembuatan undang-undang semestinya tidak hanya menjadi ranah teknokratik lembaga legislatif dan eksekutif, tetapi juga harus membuka ruang dialog, pertukaran gagasan, serta representasi kepentingan publik secara luas. Hal ini sejalan dengan teori partisipasi Arnstein (1969) yang membagi spektrum partisipasi masyarakat ke dalam delapan tingkatan, dari manipulasi hingga kontrol warga. Dalam konteks ini, idealnya Pasal 96 harus mendorong partisipasi pada tingkatan tertinggi yaitu kemitraan dan kontrol warga (*citizen control*). Namun demikian, dalam praktiknya pelaksanaan Pasal 96 sering kali terhenti pada tataran kewajiban administratif.

Partisipasi masyarakat seringkali dimaknai sekadar pelibatan dalam uji publik yang waktunya terbatas, dengan akses terhadap naskah akademik dan draf RUU yang sangat terbatas atau sulit dijangkau publik. Fenomena ini terlihat dalam proses legislasi sejumlah produk hukum strategis seperti Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (yang kini telah direvisi melalui Perppu No. 2 Tahun 2022), Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (IKN), serta proses pembahasan RUU TNI yang sedang berlangsung.

Pada kasus Undang-Undang Cipta Kerja, proses penyusunan RUU berlangsung sangat cepat dan dituding minim pelibatan publik yang substansial. Koalisi masyarakat sipil dan akademisi mencatat bahwa draf RUU sering berubah tanpa dokumentasi yang jelas, dan akses publik terhadap naskah akademik maupun hasil pembahasan sangat terbatas. Meskipun pemerintah mengklaim uji publik dan konsultasi telah dilakukan, substansinya sering kali tidak mencerminkan keterlibatan masyarakat secara nyata. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 bahkan menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat karena bertentangan dengan prinsip keterbukaan dan partisipasi publik dalam proses legislasi.[8]

Hal serupa terjadi dalam pembentukan Undang-Undang IKN. Dalam waktu yang relatif singkat, undang-undang yang sangat strategis dan berdampak luas terhadap lingkungan, masyarakat adat, serta struktur pemerintahan nasional ini disahkan. Forum partisipatif yang diadakan pemerintah dianggap

7 Herawan Sauni et al., *Peran Analis Hukum dalam Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Partisipatif Guna Mencegah Abusive Legislation: Studi Evaluasi Rancangan Undang-Undang Penyiaran*, 13, no. 3 (2024).

8 Fitria Ningsih, 'Politik Hukum Problematika Keberlakuan UU Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020', *COMSERVA : Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 2, no. 7 (2022): 963–70, https://doi.org/10.59141/comserva.v2i7.428.

masih bersifat simbolis.[9] Padahal, berdasarkan Pasal 96 ayat (2), partisipasi masyarakat seyogianya dilaksanakan secara terbuka dan sistematis. Dalam praktiknya pada kasus Undang-Undang IKN, hanya sebagian kecil masyarakat yang memiliki akses terhadap informasi terkait, dan pelibatan publik dibatasi pada aktor-aktor tertentu yang dekat dengan kekuasaan.

Kemudian, dalam pembahasan RUU TNI yang sedang berlangsung, terdapat kekhawatiran dari berbagai elemen masyarakat mengenai perluasan kewenangan militer dalam ranah sipil. Meskipun sudah ada forum dengar pendapat, pelibatan masyarakat sipil seperti akademisi, LSM hak asasi manusia, dan kelompok korban kekerasan masa lalu masih sangat minim. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa proses revisi RUU TNI berlangsung secara elitis dan tidak inklusif, yang pada akhirnya dapat mengabaikan aspirasi kelompok rentan serta korban pelanggaran HAM masa lalu.[10]

Secara metodologis, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan bahan hukum primer berupa Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, serta bahan hukum sekunder berupa jurnal akademik, berita, dan dokumen publik dari proses legislasi. Analisis dilakukan melalui pendekatan hermeneutika hukum, yaitu menafsirkan norma hukum dalam konteks praktik dan realitas sosial-politik yang terjadi. Temuan penting penelitian ini menunjukkan bahwa Pasal 96 mengandung ketentuan normatif yang baik, namun implementasinya belum menjamin partisipasi publik yang substantif. Hal ini disebabkan antara lain oleh tidak adanya sanksi tegas terhadap pelanggaran prinsip partisipasi, lemahnya pengawasan publik dalam tahap perencanaan legislasi, serta budaya politik yang masih menempatkan partisipasi publik sebagai kewajiban formal belaka. Ketiadaan mekanisme evaluasi dan publikasi hasil dari forum partisipasi juga membuat publik tidak dapat menilai sejauh mana masukan mereka diakomodasi dalam naskah RUU yang dibahas.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 perlu diperkuat tidak hanya melalui aturan teknis di bawahnya (misalnya Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri Hukum dan HAM), melainkan juga dengan mendorong reformasi budaya legislasi yang lebih terbuka, transparan, dan akuntabel. Salah satu pendekatan yang dapat dikembangkan adalah penggunaan platform digital interaktif untuk penyampaian aspirasi, publikasi naskah RUU secara terbuka pada setiap tahapannya, serta pelibatan publik dalam rapat dengar pendapat melalui siaran langsung (*live streaming*) dan forum digital.

Dari ketiga kasus legislasi yang dibahas, dapat disimpulkan bahwa Pasal 96 hanya efektif apabila didukung oleh penegakan aturan (*rule enforcement*), infrastruktur transparansi (*transparency infrastructure*), serta budaya partisipasi publik yang inklusif. Tanpa itu semua, partisipasi masyarakat akan tetap terjebak dalam ilusi demokrasi prosedural, bukan demokrasi substantif yang mencerminkan kehendak rakyat secara nyata.

Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 secara normatif mengakui partisipasi masyarakat sebagai bagian integral dari proses legislasi. Ketentuan ini mewajibkan agar setiap RUU membuka ruang bagi publik untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis. Namun, dalam praktiknya norma ini sering kali hanya bersifat formil dan prosedural, tanpa menjamin partisipasi yang benar-benar substantif. Masalah ini menjadi sangat krusial ketika dihadapkan pada proses legislasi produk hukum strategis dan berdampak luas seperti UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (IKN), dan RUU tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI.

9 Elsa Benia and Ghina Nabilah, 'Politik Hukum Dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara Melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN)', *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 10 (2022): 806–25, https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.323.

10 Rahadian Suwartono and Nurul Ramadhani, *Bahaya Revisi UU TNI: Multifungsi Membuat Prajurit Jadi 'Kurang Militer', Publik Terancam Direpresi*, 16 March 2025, https://doi.org/10.64628/AAN.dnp6hmq9p.

Pertama, dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang menggunakan metode omnibus law, partisipasi publik yang dijanjikan dalam Pasal 96 terbukti tidak berjalan optimal. Laporan Koalisi Masyarakat Sipil dan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 secara tegas menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang ini tidak memenuhi asas partisipasi bermakna.[11] Dalam pertimbangannya, Mahkamah mencatat bahwa publik tidak diberikan akses informasi yang cukup, baik dari segi waktu maupun isi substansi. Hal ini memperlihatkan bahwa Pasal 96 belum mampu menjamin kewajiban substantif bagi pembentuk undang-undang untuk melibatkan masyarakat secara nyata.

Kedua, dalam proses penyusunan UU Ibu Kota Negara, masyarakat adat dan kelompok terdampak langsung seperti komunitas Kalimantan Timur mengeluhkan minimnya pelibatan mereka dalam perencanaan dan penyusunan naskah akademik maupun RUU IKN. Berdasarkan laporan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), konsultasi publik lebih banyak bersifat seremonial dan tidak mencerminkan aspirasi atau keberatan masyarakat yang terdampak langsung. Hal ini menguatkan anggapan bahwa norma Pasal 96 lebih bersifat deklaratif daripada operasional dalam menjamin keterlibatan rakyat.

Ketiga, dalam konteks Revisi Undang-Undang TNI, yang salah satunya memuat pasal terkait keterlibatan TNI dalam urusan sipil dan masa pensiun prajurit, banyak pihak termasuk akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan media massa mengkritik minimnya pelibatan masyarakat dalam proses pengkajian awal maupun diskusi publik.[12] Ketiadaan ruang konsultasi terbuka menunjukkan bagaimana kelembagaan legislatif cenderung memonopoli proses penyusunan tanpa komitmen nyata pada partisipasi substantif. Laporan dari KontraS dan Imparsial menyoroti bahwa pasal-pasal krusial dalam RUU TNI justru dibahas secara tertutup dan hanya melibatkan kelompok terbatas.

Secara teoritis, partisipasi masyarakat dalam proses legislasi tidak hanya mencakup pemenuhan prosedur semata, tetapi harus dimaknai sebagai praktik demokrasi deliberative di mana warga negara berperan aktif dan efektif dalam mempengaruhi hasil legislasi. Teori ini dijelaskan oleh Jürgen Habermas yang menekankan pentingnya *public sphere* dalam pembentukan kehendak hukum negara. Dalam konteks ini, Pasal 96 belum menempatkan partisipasi publik sebagai hak konstitusional yang memaksa. Norma ini tidak memiliki mekanisme penegakan (*enforceability*) atau prosedur hukum yang jelas untuk menguji apakah partisipasi publik telah dilaksanakan dengan baik. Ketiadaan indikator evaluatif dalam Pasal 96 menjadi kelemahan krusial. Misalnya, undang-undang tidak menetapkan standar minimal berapa banyak forum konsultasi yang harus diadakan, kelompok masyarakat mana saja yang harus dilibatkan, atau bagaimana penyelenggara legislasi harus merespons dan mengakomodasi aspirasi publik. Padahal, berdasarkan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013, partisipasi publik harus dilakukan secara bermakna, terencana, terstruktur, dan berkelanjutan—tidak hanya sekadar formalitas yang dipublikasikan melalui situs DPR atau kementerian.

Dari perspektif perbandingan, banyak negara telah menetapkan partisipasi publik dalam proses legislasi sebagai instrumen yang mengikat secara hukum. Contohnya, di Jerman publik diberikan waktu khusus dan forum formal dalam *legislative hearings* untuk memberikan tanggapan atas rancangan undang-undang. Di Inggris, terdapat *Green Papers* dan *White Papers* yang menjadi media konsultatif dan transparansi sebelum rancangan diajukan ke parlemen. Secara metodologis, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang didukung studi putusan Mahkamah Konstitusi, notulensi rapat,

11 Nabiyla Izzati and Anggi Lubis, *Dua Tahun UU Cipta Kerja: PHK Kian Mudah, Kenaikan Upah Jadi Paling Rendah*, 26 October 2022, https://doi.org/10.64628/AAN.s5n9n793y.

12 Adwin Nurhasananda and Mutaqin Akbar, 'Analisis Sentimen Masyarakat Terhadap Kebijakan Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) Menggunakan Support Vector Machine', *Jurnal Komputer, Informasi Dan Teknologi* 5, no. 1 (2025): 14, https://doi.org/10.53697/jkomitek.v5i1.2603.

publikasi media, dan laporan resmi organisasi independen. Temuan lapangan menunjukkan bahwa selama ini ruang partisipasi lebih banyak bersifat simbolik atau terbatas pada kelompok tertentu, tanpa kejelasan bagaimana hasil partisipasi tersebut memengaruhi substansi rancangan undang-undang.

Permasalahan ini menunjukkan adanya jurang legislatif antara niat normatif dan praktik aktual. Pasal 96 yang seharusnya menjadi pengaman partisipasi publik justru tidak dilengkapi dengan konsekuensi hukum terhadap pelanggaran. Misalnya, jika suatu RUU disahkan tanpa konsultasi publik yang memadai, tidak ada mekanisme pembatalan atau pengulangan prosedur legislasi. Akibatnya, norma ini hanya menjadi pernyataan prinsip, bukan norma operatif. Relevansi masalah ini semakin mendesak dalam era digital dan Society 5.0. Pemerintah dan DPR seharusnya dapat memanfaatkan teknologi digital untuk memperluas ruang partisipasi melalui platform daring yang transparan dan interaktif. Namun dalam praktiknya, banyak situs resmi penyusunan RUU (misalnya laman *dpr.go.id* atau *partisipasiku.bphn.go.id*) hanya memuat teks dokumen tanpa saluran interaksi dua arah, bahkan akses terhadap naskah akademik seringkali tidak tersedia secara terbuka.

Oleh karena itu, solusi yang ditawarkan bukan sekadar revisi Pasal 96, tetapi juga penerbitan peraturan pelaksana yang bersifat lebih teknis. Peraturan ini harus memuat prosedur standar partisipasi publik dalam legislasi, termasuk tahapan, kelompok sasaran, bentuk pelibatan, serta indikator evaluatif keberhasilan partisipasi. Hanya dengan begitu, jaminan konstitusional mengenai hak warga negara untuk berpartisipasi (Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945) dapat benar-benar terwujud dalam praktik legislasi. Dalam konteks RUU IKN, permasalahan partisipasi publik kembali muncul. Meskipun pemerintah mengklaim telah melibatkan publik dalam konsultasi dan penyusunan naskah akademik, berbagai pihak menyatakan bahwa proses tersebut tidak dilakukan secara inklusif dan representatif. Banyak masyarakat adat, ahli tata ruang, dan LSM yang tidak dilibatkan secara bermakna dalam diskusi awal, padahal proyek pemindahan ibu kota membawa dampak jangka panjang terhadap lingkungan, sosial, dan ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011, meskipun menjamin secara normatif hak masyarakat untuk memberikan masukan, belum mendorong keterlibatan publik secara mendalam dan substantif.

Permasalahan utama ketentuan Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 adalah pendekatannya yang lebih bersifat formalistik daripada substantif. Frasa *"memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis"* memberi kesan bahwa selama kanal partisipasi dibuka (misalnya melalui seminar, FGD, atau portal daring), kewajiban tersebut sudah dianggap terpenuhi. Padahal dalam praktiknya efektivitas partisipasi tergantung pada apakah masukan tersebut benar-benar diakomodasi atau hanya menjadi formalitas administratif belaka. Sebagai ilustrasi, dalam kasus RUU TNI tahun 2023, meskipun masukan dari sejumlah akademisi dan pegiat HAM telah disampaikan, banyak poin krusial seperti perluasan tugas TNI dalam urusan sipil tetap diadopsi dalam rancangan akhir tanpa penjelasan yang transparan kepada publik.

Ketiga kasus tersebut Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Ibu Kota Negara, dan Revisi Undang-Undang TNI menjadi contoh konkret bahwa Pasal 96 tidak memiliki kekuatan operasional yang cukup. Tidak ada indikator partisipasi publik yang *"bermakna"* (*meaningful participation*), sehingga prosesnya sangat tergantung pada interpretasi subjektif pembentuk undang-undang. Padahal, standar internasional seperti yang dianut oleh Open Government Partnership (OGP) maupun United Nations Development Programme (UNDP) menuntut agar partisipasi publik yang efektif memenuhi unsur akses informasi, dialog terbuka, keterlibatan berkelanjutan, dan pengaruh nyata terhadap hasil kebijakan.

Dalam kerangka teori deliberatif dari Jürgen Habermas, partisipasi dalam proses legislasi seharusnya bukan sekadar menyampaikan suara publik, tetapi menjadi bagian dari diskursus publik yang rasional dan inklusif. Sayangnya, ketentuan Pasal 96 tidak merinci bagaimana struktur dialog deliberatif ini harus

dibentuk. Bahkan dalam praktiknya, masih banyak proses legislasi yang baru memasukkan partisipasi pada tahap akhir pembahasan, tanpa membuka ruang substantif sejak awal perumusan naskah akademik hingga penetapan rumusan norma. Masalah lainnya adalah tidak adanya mekanisme evaluasi terhadap implementasi partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang sebagaimana dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 maupun peraturan pelaksananya tidak mengatur secara eksplisit lembaga yang berwenang mengevaluasi kualitas dan dampak partisipasi masyarakat. Hal ini membuat keterlibatan publik cenderung bersifat simbolik dan cenderung diabaikan ketika dianggap mengganggu proses politik atau agenda legislasi prioritas pemerintah.

Dalam studi Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) tahun 2022 dinyatakan bahwa lebih dari 70% partisipasi masyarakat dalam proses legislasi masih bersifat prosedural, bukan substantif. Artinya, meskipun masyarakat diberi kesempatan menyampaikan pendapat, masukan tersebut jarang ditindaklanjuti dalam perumusan RUU. Temuan ini membuktikan bahwa jaminan partisipasi dalam Pasal 96 belum memiliki efektivitas yang memadai.

C. Penutup

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum cukup efektif menjamin partisipasi masyarakat yang substansial dalam praktik legislasi. Baik secara normatif maupun faktual, masih terdapat jurang antara prinsip demokrasi partisipatif dan realitas praktik di lapangan, antara formalisme prosedural dan esensi partisipasi substantif.

Secara keseluruhan, meskipun Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 telah menambah rincian pada Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, ketentuan partisipasi publik dalam pasal tersebut masih sangat prosedural dan formalistis. Hak-hak partisipasi publik belum benar-benar bermakna. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa keberadaan Pasal 96 harus dipahami sebagai hak konstitusional yang fundamental, bukan sekadar mekanisme normatif belaka. Hal ini tercermin pula dalam perkembangan terakhir. Misalnya, pembentukan Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja menimbulkan permohonan uji materi di MK (No. 54/PUU-XXI/2023), di mana Mahkamah menegaskan bahwa penerbitan Perpu tersebut mencederai Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang partisipasi bermakna dan menegaskan bahwa mengabaikan putusan MK adalah pelanggaran konstitusi.

Pada sidang Mahkamah Konstitusi bulan Mei 2025, para pemohon mengkritisi Pasal 96 ayat (8) UU 13/2022 karena penggunaan kata *"dapat"* yang bersifat opsional dan mengancam kepastian hukum serta transparansi hasil masukan publik. Dalam konteks ini, peran Badan Keahlian DPR RI menjadi krusial sebagai fasilitator partisipasi publik. Melalui platform daring seperti SIMAS PUU (Sistem Informasi Masyarakat untuk Perancangan UU), Badan Keahlian DPR menyediakan sarana digital yang dirancang untuk mendukung proses legislasi yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Platform ini memungkinkan masyarakat mengakses informasi tentang naskah akademik dan draf RUU serta menyampaikan masukan secara daring, sehingga keberadaan Badan Keahlian sangat strategis dalam memperluas jangkauan partisipasi.

Sebagai tindak lanjut, beberapa rekomendasi diajukan, antara lain merumuskan peraturan pelaksana Pasal 96 yang lebih terperinci agar mekanisme partisipasi diatur dengan jelas; mengoptimalkan platform digital, misalnya dengan meningkatkan aksesibilitas dan responsivitas SIMAS PUU untuk memfasilitasi partisipasi publik secara efektif; serta mendorong transparansi dalam proses legislasi dengan menjamin keterbukaan informasi pada setiap tahap pembentukan undang-undang. Indeks Pembangunan Hukum 2023 menekankan bahwa pengembangan sistem informasi elektronik yang lebih baik dapat memperluas jangkauan partisipasi bermakna. Sebaliknya, tanpa transparansi dalam tindak lanjut aspirasi, mekanisme daring tidak menjamin respons publik yang memadai.

DAFTAR PUSTAKA

Andriani, Henny. 'Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang'. *UNES Journal of Swara Justisia* 7, no. 1 (2023): 306. https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i1.337.

Benia, Elsa, and Ghina Nabilah. 'Politik Hukum Dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara Melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN)'. *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 10 (2022): 806–25. https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.323.

Firdaus, Fahmi Ramadhan. *Mewujudkan Pembentukan Undang-Undang Yang Partisipatif*. Cetakan pertama. CV. Amerta Media, 2021.

Izzati, Nabiyla, and Anggi Lubis. *Dua Tahun UU Cipta Kerja: PHK Kian Mudah, Kenaikan Upah Jadi Paling Rendah*. 26 October 2022. https://doi.org/10.64628/AAN.s5n9n793y.

Mandak, Ardila Putri Ananda. *Penerapan Partisipasi Masyarakat Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*. 13 (2024).

M.H, Dr Kristiawanto, S. H. I. *Memahami Penelitian Hukum Normatif*. Prenada Media, 2022.

Ningsih, Fitria. 'Politik Hukum Problematika Keberlakuan UU Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020'. *COMSERVA : Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 2, no. 7 (2022): 963–70. https://doi.org/10.59141/comserva.v2i7.428.

Nurhasananda, Adwin, and Mutaqin Akbar. 'Analisis Sentimen Masyarakat Terhadap Kebijakan Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) Menggunakan Support Vector Machine'. *Jurnal Komputer, Informasi Dan Teknologi* 5, no. 1 (2025): 14. https://doi.org/10.53697/jkomitek.v5i1.2603.

Sauni, Herawan, Putra Perdana Ahmad Saifulloh, and Sonia Ivana Barus. *Peran Analis Hukum dalam Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Partisipatif Guna Mencegah Abusive Legislation: Studi Evaluasi Rancangan Undang-Undang Penyiaran*. 13, no. 3 (2024).

Sukadi, Muhammad, and Lalu Hendri Nuriskandar. 'PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI ERA DIGITAL: STUDI KASUS PADA UU CIPTA KERJA'. *Al-Muqaronah: Jurnal Perbandingan Mazhab Dan Hukum* 3, no. 1 (2024): 31–55. https://doi.org/10.59259/am.v3i1.167.

Suwartono, Rahadian, and Nurul Ramadhani. *Bahaya Revisi UU TNI: Multifungsi Membuat Prajurit Jadi 'Kurang Militer', Publik Terancam Direpresi*. 16 March 2025. https://doi.org/10.64628/AAN.dnp6hmq9p.

Wahyuni, Willa. *Tiga Jenis Metodologi Untuk Penelitian Skripsi/Artikel Jurnal Jurusan Hukum*. Mei 2023. https://www.hukumonline.com/berita/a/tiga-jenis-metodologi-untuk-penelitian-skripsi-jurusan-hukum-lt6458efc23524f/.

Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja: Strategi Pembentukan Hukum yang Harmonis, Ramah Investasi, dan Demokratis

Ayon Diniyanto[1], M. Zainal Arifin[2], M. Ainur Rofiq[3], Nasikhin[4]
[1234]Universitas Islam Negeri K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan
Email: ayon.diniyanto@uingusdur.ac.id
Naskah diterima: 18/08/2025, direvisi: 03/11/2025, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

The Job Creation Law has been in effect for almost five years. The Job Creation Law was enacted to simplify regulations and facilitate investment. Although the Constitutional Court once stated that the Job Creation Law violates the substance of democracy. The study aims to test the validity of the thesis on the reasons for the creation of Job Creation Law. Focus of this research: (1) legal policy of Job Creation Law; and (2) formation of harmonious, investment-friendly, and democratic laws. This study uses doctrinal research. The research approach uses legislation, concepts, and cases. The legal policy of the Job Creation Law is ideal, namely simplifying regulations and facilitating investment. However, in reality, a paradox occurs. The simplification of regulations is limited to formal/procedural, not material/substantial. Likewise, investment only increases nominally in rupiah but does not provide high employment opportunities. Strategy for the formation of harmonious, investment-friendly, and democratic law is needed. Strategy formation of harmonious law with: formal/procedural and material/substantial strategies. Strategy for developing investment-friendly laws: that balances access and legal advocacy for investors and the wider public in a fair and equitable manner. Strategy for developing substantial, democratic laws: optimizing the role of the House of Representatives in absorbing aspirations and encouraging public participation.

Keywords*: job creation, legal policy, harmony, investment, democracy.*

ABSTRAK

UU Cipta Kerja telah berjalan hampir lima tahun. UU Cipta Kerja lahir dengan alasan perlunya menyederhanakan regulasi dan mempermudah investasi. Walaupun Mahkamah Konstitusi pernah menyatakan UU Cipta Kerja menabrak substansi demokrasi. Penelitian ini bertujuan untuk menguji kebenaran tesis dari alasan lahirnya UU Cipta Kerja. Fokus masalah dalam penelitian ini yaitu: (1) politik hukum Undang-Undang Cipta Kerja; dan (2) pembentukan hukum yang harmonis, ramah investasi, dan demokratis. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian doktrinal. Pendekatan penelitian dengan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Politik hukum UU Cipta Kerja sudah ideal, yaitu menyederhanakan regulasi dan mempermudah investasi. Namun dalam faktanya terjadi paradoks. Penyederhanaan regulasi hanya sebatas formal/prosedural, bukan materil/substansial. Begitu juga dengan investasi yang hanya naik secara nominal rupiah tapi tidak memberikan lapangan pekerjaan yang tinggi. Perlu ada strategi pembentukan hukum yang harmonis, ramah investasi, dan demokratis. Strategi pembentukan hukum yang harmonis dengan strategi formal/prosedural dan materil/substansial. Strategi pembentukan hukum yang ramah investasi dengan pola memberikan *equilibrium* akses dan advokasi hukum kepada investor dan masyarakat secara luas dan berkeadilan. Strategi pembentukan hukum yang demokratis substansial dengan mengoptimalkan peran DPR untuk menyerap aspirasi dan mendorong partisipasi masyarakat.

Kata Kunci: cipta kerja, politik hukum, harmonis, investasi, demokratis.

A. Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja Awal) telah membawa fenomena baru dalam demokrasi di Indonesia. Putusan tersebut menyatakan bahwa UU Cipta Kerja dalam pembentukannya bertentangan dengan Konstitusi yang didelegasikan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Mahkamah Konstitusi dalam salah satu pertimbangan hukum menyatakan bahwa pembentukan UU Cipta Kerja tidak memberikan ruang partisipasi yang maksimal kepada rakyat. Partisipasi yang dimaksud adalah partisipasi untuk terlibat dalam pembahasan naskah akademik dan materi-materi perubahan. Kemudian juga partisipasi masyarakat dalam mendapatkan hak akses naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

yang relatif sulit.[1]

Mahkamah Konstitusi akhirnya menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan harus diperbaiki oleh pembentuk undang-undang. Menariknya, pemerintah dalam merespons putusan Mahkamah Konstitusi, membuat jalan pintas dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja). Pemerintah melakukan potong kompas dengan mengeluarkan Perppu Cipta Kerja sebagai jalan pintas untuk menyelesaikan *deadline* perbaikan UU Cipta Kerja dari Mahkamah Konstitusi. Perppu Cipta Kerja tersebut kemudian ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). UU Cipta Kerja yang baru ini dapat dikatakan tidak sesuai dengan nilai demokrasi. Kondisi tersebut dikarenakan proses pembentukan Perppu dengan undang-undang berbeda. Perppu dibentuk karena keadaan genting dan memaksa sehingga tidak memerlukan aspirasi masyarakat. Sementara pembentukan undang-undang mensyaratkan aspirasi masyarakat. Solusi jalan pintas yang dilakukan pemerintah dan DPR, dapat dikatakan telah mengangkangi putusan Mahkamah Konstitusi dan menegasikan demokrasi.[2]

UU Cipta Kerja dapat menjadi bukti nyata bahwa demokrasi di Indonesia tidak dilakukan secara substansial. Demokrasi hanya dilakukan secara prosedural, dan bahkan hanya sebagai *lip service.* Demokrasi konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah nyata ditabrak oleh yang empunya kekuasaan yaitu pembentuk undang-undang. Lebih parah, demokrasi konstitusional yang diatur dalam konstitusi hanya dijadikan sebagai nilai nominal dan semantik belaka. Kondisi ini tentu tidak dapat dibenarkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai dan konsep demokrasi yang telah di tabrak oleh kekuasaan menggunakan jalur pembentukan hukum, maka hukum tersebut harus dibatalkan. Mahkamah Konstitusi dalam posisi ini telah tepat dan sudah menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) dan pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*).[3]

Pembentuk Undang-Undang dalam hal ini sebenarnya mempunyai argumen tersendiri. Alasan pembentuk undang-undang membuat UU Cipta Kerja adalah untuk menyederhanakan regulasi dan mempermudah investasi. Selama ini, regulasi di Indonesia sudah obesitas, akibatnya investasi lambat. Adanya UU Cipta Kerja, diharapkan dapat menyederhanakan (simplifikasi) regulasi. Hasilnya investasi akan mudah dan cepat. Dampak positifnya, terjadi pertumbuhan ekonomi dan penyerapan lapangan pekerjaan.[4] Namun apakah untuk mencapai tujuan tersebut harus mengangkangi putusan pengadilan dan menabrak prinsip demokrasi?

Penelitian ini bertujuan untuk menguji kebenaran tesis dari alasan lahirnya UU Cipta Kerja. Kebenaran yang diuji adalah relevansi kebenaran koherensi antara tujuan UU Cipta Kerja dengan prinsip hukum dan prinsip demokrasi. Pertama, peneliti terlebih dahulu menggali politik hukum UU Cipta Kerja. Hal ini

1 Anak Agung Sagung Laksmi Dewi et al., "The Urgency of Indonesian Omnibus Law Implementation Related to Foreign Investment," *Substantive Justice International Journal of Law* 6, no. 2 (2023): 85–86, https://doi.org/10.56087/substantivejustice.v6i2.239.

2 Zainal Arifin Mochtar and Idul Rishan, "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law," *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 30, https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296.

3 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005); Zainal Arifin Mochtar et al., "From Meaningful to Meaningless Participation: The Tragedy of Indonesia's Omnibus Law on Job Creation," *Jurnal Media Hukum* 31, no. 2 (2024): 351–70, https://doi.org/10.18196/jmh.v31i2.23557.

4 Ayon Diniyanto, Bambang Sri Hartono, and Heris Suhendar, "Strategi Dan Model Omnibus Law Dalam Penataan Regulasi," Yudisia: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam 12, no. 2 (2021): 165–86, https://doi.org/ttp://dx.doi.org/10.21043/yudisia.v12i2.10162; Charles Simabura, L A W Dalam, and Pembentukan Undang-undang Di, "Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi 2, no. 1 (2022): 10–11, https://doi.org/10.7454/jkd.v2i1.1204; Jessica Vincentia Marpaung, Gwendolyn Ingrid Utama, and Florence Hermawan, Constitutionality of the Omnibus Law Number 11 of 2020 on Job Creation, Dialogia Iuridica, vol. 14, 2022, 172–73, https://doi.org/10.28932/di.v14i1.5405; Rodiyah Rodiyah and Indah Utari, "The Urgency of the Omnibus Law in Accelerating the Harmonization of Legislation in Indonesia," in Proceedings of the 3rd International Conference on Indonesian Legal Studies, 2021, 1–6, https://doi.org/10.4108/eai.1-7-2020.2303659.

untuk mengetahui maksud utama dari lahirnya UU Cipta Kerja.[5] Peneliti juga menyajikan hasil penelitian tentang relevansi penyederhanaan regulasi terhadap investasi dan lapangan pekerjaan. Kedua, peneliti memberikan kajian preskriptif berupa rekomendasi kebijakan berupa strategi pembentukan hukum yang harmonis, ramah investasi, dan demokratis. Rekomendasi tersebut dilakukan dalam rangka memperbaiki UU Cipta Kerja pasca putusan Mahkamah Konstitusi dan apa yang seharusnya dilakukan ke depan dalam rangka pembangunan hukum Indonesia yang harmonis, ramah investasi, dan demokratis.

Penelitian ini sebagai bagian untuk menutup kekosongan terkait dengan kajian peraturan perundang-undangan. Selama ini memang sudah dilakukan penelitian terkait. Peneliti membagi tiga kategori penelitian terdahulu tentang UU Cipta Kerja: (1) pembentukan UU Cipta Kerja; (2) substansi UU Cipta Kerja; dan (3) evaluasi UU Cipta Kerja.

Pertama, penelitian pembentukan UU Cipta Kerja. Penelitian seperti itu di antaranya diteliti oleh (a) Bayu Dwi Anggono (2020);[6] (b) Wicipto Setiadi (2020);[7] (c) Saru Arifin;[8] (d) Jessica Vincentia Marpaung, dkk. (2020);[9] (e) Sostones Y. Sisinaru, dan Susi Dwi Harijanti (2022);[10] (f) Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan (2022);[11] (g) Riska Putri Wardani dan Sunny Ummul Firdaus (2022);[12] dan (h) Charles Simabura dan M Nurul Fajri (2022).[13]

Kedua, penelitian yang membahas substansi UU Cipta Kerja. Penelitian kategori tersebut di antaranya dari: (a) Kukuh Terjomurti dan Sukarmi Sukarmi;[14] (b) Osgar Sahim Matompo dan Wafda Vivid Izziyana;[15] (c) Raynaldo Sembiring, dkk. (2020);[16] (d) Petra Mahy (2022);[17] dan (e) Imam Sujono dan Mulyanto Nugroho (2023).[18]

Ketiga, penelitian terkait evaluasi UU Cipta Kerja. Penelitian tersebut diteliti antara lain oleh: (a) Sudharto P. Hadi, dkk. (2023);[19] (b) Syafriadi (2023);[20] (c) Anak Agung Sagung Laksmi Dewi dkk. (2023);[21] (d) Anna Sanders, dkk. (2024);[22] (e) Arinto Nugroho, dkk. (2024);[23] dan (f) Zainal Arifin Muchtar, dkk. (2024).[24]

---

5 Moh Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009).

6 Bayu Dwi Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," *RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 17–37, https://doi.org/ttp://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.389.

7 Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law," *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 9 (2020): 39–52.

8 Saru Arifin, "Illiberal Tendencies in Indonesian Legislation: The Case of the Omnibus Law on Job Creation," Theory and Practice of Legislation 9, no. 2 (2021): 1–18, https://doi.org/10.1080/20508840.2021.1942374.

9 Marpaung, Utama, and Hermawan, *Constitutionality of the Omnibus Law Number 11 of 2020 on Job Creation*.

10 Sostones Y. Sisinaru and Susi Dwi Harijanti, "The Constitutionality of Outsourcing Job Regulation in the Law on Job Creation," *Law Reform: Jurnal Pembaharuan Hukum* 18, no. 1 (2022): 79–88, https://doi.org/10.14710/lr.v18i1.44249.

11 Mochtar and Rishan, "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law."

12 Riska Putri Wardani and Sunny Ummul Firdaus, "Analisis Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Korehensi Teori Pembentukan Undang-Undang," *Souvereignty : Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 4 (2022): 1–10, https://doi.org/https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.120.

13 Simabura, Dalam, and Di, "Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia."

14 Kukuh Terjomurti and Sukarmi Sukarmi, "The Critical Study of the Omnibus Bill on Job Creation Based on John Rawls View on Justice," *Unnes Law Journal: Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang* 6, no. 2 (2020): 187–204, https://doi.org/https://doi.org/10.15294/ulj.v6i2.41709.

15 Osgar Sahim Matompo and Wafda Vivid Izziyana, "Konsep Omnibus Law Dan Permasalahan RUU Cipta Kerja," *Jurnal Ilmu Hukum Rechstaat Nieuw* 5, no. 1 (2020): 22–29.

16 Raynaldo Sembiring, Isna Fatimah, and Grita Anindarini Widyaningsih, "Indonesia's Omnibus Bill on Job Creation: A Setback for Environmental Law?," *Chinese Journal of Environmental Law* 4, no. 1 (2020): 97–109, https://doi.org/10.1163/24686042-12340051.

17 Petra Mahy, "Indonesia's Omnibus Law on Job Creation: Legal Hierarchy and Responses to Judicial Review in the Labour Cluster of Amendments," *Asian Journal of Comparative Law* 17, no. 1 (2022): 51–75, https://doi.org/10.1017/asjcl.2022.7.

18 Imam Sujono and Mulyanto Nugroho, "Omnibus Law as Investment Law Reform in Indonesia Based on the Hierarchy of Legislation Principles," *Journal of Progressive Law and Legal Studies* 1, no. 02 (2023): 47–65, https://doi.org/10.59653/jplls.v1i02.28.

19 Sudharto P. Hadi, Rizkiana S. Hamdani, and Ali Roziqin, "A Sustainability Review on the Indonesian Job Creation Law," Heliyon 9, no. 2 (2023): 1–7, https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e13431.

20 Syafriadi, "Undang-Undang Cipta Kerja Pasca Revisi Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 30, no. 2 (2023): 277–99, https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss2.art3.

21 Dewi et al., "The Urgency of Indonesian Omnibus Law Implementation Related to Foreign Investment."

22 Anna Sanders et al., "The Omnibus Law on Job Creation and Its Potential Implications for Rural Youth and Future Farming in Indonesia," *Asia Pacific Viewpoint* 65, no. 2 (2024): 248–62, https://doi.org/10.1111/apv.12408.

23 Arinto Nugroho et al., "The Impact of Labor Law Reform on Indonesian Workers: A Comparative Study After the Job Creation Law," *Lex Scientia Law Review* 8, no. 1 (2024): 65–106, https://doi.org/https://doi.org/10.15294/lslr.v8i1.14064.

24 Mochtar et al., "From Meaningful to Meaningless Participation: The Tragedy of Indonesia's Omnibus Law on Job Creation."

Melihat kajian penelitian terdahulu tersebut, penelitian ini untuk mengisi kekosongan dalam hal evaluasi pembentukan dan penerapan UU Cipta Kerja. Oleh karena itu rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana politik hukum Undang-Undang Cipta Kerja? dan (2) bagaimana pembentukan hukum yang harmonis, ramah investasi, dan demokratis?

Penelitian ini menggunakan teori induk (*grand theory*), teori tengah (*middle theory*), dan teori terapan (*applied theory*). Teori induk yang digunakan penelitian ini adalah teori hierarki norma. Teori hierarki norma adalah teori yang mendasarkan pada adanya kesesuaian norma.[25] Kemudian teori tengah dalam penelitian ini adalah teori hukum responsif dari Philippe Nonet dan Philip Selznick. Teori hukum responsif merupakan teori melahirkan tipe hukum responsif.[26] Teori terapan dalam penelitian ini adalah teori politik hukum dari Mahfud MD. Teori politik hukum pada dasarnya menyatakan bahwa kebijakan hukum yang dikeluarkan atau tidak dikeluarkan oleh negara dalam rangka mencapai tujuan negara.[27] Konsep yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: (1) konsep negara hukum; (2) konsep negara demokrasi; dan (3) konsep atau model pembentukan peraturan perundang-undangan.[28]

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian doktrinal (yuridis normatif).[29] Pendekatan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus.[30] Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji politik hukum UU Cipta Kerja melalui UUD 1945 dan UU PPP. Pendekatan konseptual yaitu mengkaji politik hukum UU Cipta Kerja dan formulasi pembentukan hukum yang harmonis, ramah investasi, dan demokratis dengan teori dan konsep seperti teori hierarki norma, teori hukum responsif dan teori politik hukum. Kemudian dengan konsep negara hukum, konsep negara demokrasi, dan konsep/model pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan kasus digunakan untuk membedah kasus atau perkara dalam UU Cipta Kerja yang diselesaikan pengadilan. Pendekatan kasus dilakukan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.[31] Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan dokumentasi hukum. Analisis bahan hukum dilakukan secara preskriptif.[32]

B. Pembahasan

B.1 Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja

Pembahasan politik hukum UU Cipta Kerja dianalisis dengan Teori Politik Hukum. Ada tiga cakupan

25 Stanley L Paulson, "How Merkl's Stufenbaulehre Informs Kelsen's Concept of Law," *Revus* 21 (2013): 29–45; Hans Kelsen, *General Theory of Norms* (Oxford: Clarendon Press, 1991); Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967).

26 Philip Selznick and Philippe Nonet, *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi* (Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2003), 13.

27 Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*.

28 Dani Muhtada and Ayon Diniyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Negara* (Semarang: BPFH Unnes, 2018), 71–87; Sutrisno Purwohadi Mulyono, *Model Pembentukan Peraturan Desa Berbasis Demokrasi Partisipatoris: Suatu Alternatif Pelaksanaan UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa* (Semarang: Abshor, 2015), 113–15; Rodiyah, *Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah* (Semarang: BPFH Unnes, 2016), 219–46; Rodiyah, Ridwan Arifin, and Steven, "Local Autonomy and Federalism: How Indonesia Deal with Democracy in the Global Governance?," *Pandecta: Research Law Journal* 15, no. 2 (2020): 342–58, https://doi.org/http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v15i2.23268; Rodiyah et al., "Village Bureaucracy Reform In Democratic and Autonomy Era In Indonesia: Study of The Establishment of Laws and Regulations Method By IRR Model," *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economic and Law* 17, no. 4 (2018): 4.

29 Izzatul Mukarromah and Ayon Diniyanto, "Perbedaan Penafsiran Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu," *Manabia: Journal of Constitutional Law* 3, no. 02 (2023): 221–42, https://doi.org/10.28918/manabia.v3i02.1414; Kornelius Benuf and Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Jurnal Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020): 20–33, https://doi.org/https://doi.org/10.14710/gk.7.1.20-33; Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020).

30 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011); Ayon Diniyanto, "Reformasi Hukum Tanah Desa: Redefinisi Dan Penguatan Kedudukan," *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 3 (2019): 351–65; D R Puspitasari and B D Robo, "… METODE PENELITIAN HUKUM (SUATU TINJAUAN TERHADAP PENGARUH KONSEP FILOSOFIS DALAM PENGEMBANGAN PENELITIAN HUKUM …," *Khairun Law Journal*, 2024.

31 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005).

32 Marzuki, *Penelitian Hukum*, 2011.

dalam politik hukum yang menjadi instrumen analisis yaitu: (1) kebijakan hukum yang dikeluarkan; (2) konteks lahirnya kebijakan tersebut; dan (3) penegakan dari kebijakan tersebut.[33]

a. Substansi Undang-Undang Cipta Kerja

Substansi UU Cipta Kerja merupakan materi muatan yang ada dalam UU Cipta Kerja. Melihat banyaknya undang-undang saat ini yang beberapa materi muatan diatur dalam UU Cipta Kerja. Bisa dibayangkan, betapa banyak substansi dalam UU Cipta Kerja. Tidak hanya pada satu sektor melainkan berbagai sektor yang saling berkaitan dengan cipta kerja. Jika substansi dalam UU Cipta Kerja Awal, Perppu Cipta Kerja, dan UU Cipta Kerja diperbandingkan maka akan terlihat seperti Tabel 1.

Tabel 1. Perbandingan Substansi Undang-Undang Cipta Kerja

No.	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020	Perppu Cipta Kerja	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023
1	Tidak mengatur pembatasan jenis pekerja alih daya	Membatasi jenis pekerja alih daya	Membatasi jenis pekerja alih daya
2		Menyempurnakan Upah Minimum	Menyempurnakan Upah Minimum
3		Kewajiban menerapkan struktur dan skala upah oleh pengusaha terhadap pekerja yang memiliki masa kerja satu tahun lebih	Kewajiban menerapkan struktur dan skala upah oleh pengusaha terhadap pekerja yang memiliki masa kerja satu tahun lebih
4		Terminologi disabilitas telah menyesuaikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas	Terminologi disabilitas telah menyesuaikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
5		Perbaikan rujukan pasal tentang hak waktu istirahat dan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan	Perbaikan rujukan pasal tentang hak waktu istirahat dan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan
6	Menjelaskan terkait dengan pengaturan ketenagakerjaan dan pengembangan sumber daya manusia secara lebih detail.	Fokus pada pemulihan ekonomi karena adanya Pandemi Covid 19	Fokus pada pemulihan ekonomi karena adanya Pandemi Covid 19
7	Mengatur tentang investasi, kepemilikan tanah, dan lingkungan	Tidak mengatur berbagai hal terkait dengan investasi, kepemilikan tanah, dan lingkungan	Tidak mengatur berbagai hal terkait dengan investasi, kepemilikan tanah, dan lingkungan
8	Mengatur tentang reformasi hukum, reformasi pajak, reformasi paten serta kepailitan	Tidak mengatur hal-hal yang berkaitan dengan reformasi hukum, reformasi pajak, reformasi paten serta kepailitan	Tidak mengatur hal-hal yang berkaitan dengan reformasi hukum, reformasi pajak, reformasi paten serta kepailitan

Sumber: Humas dan Hidayat.[34]

33 Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*; Ayon Diniyanto, "Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 2 (2019): 160–72, https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v16i2.464.

34 Habib Hidayat, "Resmi Disahkan! Pahami Perbedaan Isi UU Cipta Kerja Dengan Perpu Cipta Kerja Terbaru," myrobin.id, 2023, https://myrobin.id/pojok-hrd/perbedaan-isi-uu-cipta-kerja-dengan-perpu-cipta-kerja-terbaru/; Humas, "Menaker: Perpu Cipta Kerja Lindungi Pekerja Hadapi Dinamika Ketenagakerjaan," Setkab, 2023, https://setkab.go.id/menaker-perpu-cipta-kerja-lindungi-pekerja-hadapi-dinamika-ketenagakerjaan/.

Itulah sedikit terkait dengan perbandingan materi muatan dalam perjalanan UU Cipta Kerja. Hal menarik terkait materi muatan UU Cipta Kerja adalah soal kepastian hukum. UU Cipta Kerja Awal telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat selama dua tahun oleh Mahkamah Konstitusi. Kemudian UU Cipta Kerja Awal dicabut dengan UU Cipta Kerja baru. UU Cipta Kerja baru ternyata mengatur terkait dengan kepastian hukum. Hal tersebut agar tidak ada pihak yang dirugikan. Kepastian hukum tersebut tertuang dalam Pasal 182 s.d. 184.

Hal tersebut disisi lain dapat dinilai bagus dan tepat dalam rangka menjamin kepastian hukum. Namun dari segi keadilan dan kemanfaatan, apakah tepat? Mengingat UU Cipta Kerja Awal sebenarnya adalah inkonstitusional secara bersyarat dalam proses pembentukannya. Apakah sesuatu yang didasarkan pada hal yang inkonstitusional memberikan keadilan dan kemanfaatan? Di sinilah dilema dalam penerapan UU Cipta Kerja. Seperti pisau bermata dua, di sisi lain harus menghadirkan kepastian hukum, namun di sisi lain juga harus menghadirkan keadilan dan kemanfaatan dengan pembentukan hukum yang konstitusional.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah perubahan materi muatan. UU Cipta Kerja Awal sampai UU Cipta Kerja secara substantif tidak banyak yang berubah. Hanya pada hal-hal tertentu saja yang mengalami perubahan. Mayoritas tetap tidak berubah. Kondisi ini menandakan UU Cipta Kerja Awal sampai UU Cipta Kerja baru mempunyai banyak persamaan dibandingkan banyak perbedaan.

b. Latar Belakang Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja

UU Cipta Kerja lahir setidaknya karena dua alasan dan masalah yaitu: (1) banyak regulasi yang tumpang tindih; dan (2) investasi yang terhambat. Alasan tersebut yang membuat pemerintah harus berputar otak untuk menyelesaikan masalah. Muncullah solusi dengan membuat UU Cipta Kerja. Artinya tujuan UU Cipta Kerja dari kacamata alasan adalah untuk: (1) menata regulasi sehingga regulasi tidak tumpang tindih dan ramping; dan (2) memudahkan investasi melalui regulasi. Solusi pemerintah dengan membuat UU Cipta Kerja diawali dengan menyusun Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUU Cipta Kerja). RUU Cipta Kerja disusun oleh pemerintah kira-kira mulai akhir tahun 2019. Kemudian pada sekitar tanggal 7 Februari 2020, Presiden mengirim draf RUU Cipta Kerja kepada DPR. Setelah melalui berbagai pembahasan di DPR, akhirnya RUU Cipta Kerja disahkan pada tanggal 5 Oktober 2020.[35]

Perjalanan RUU Cipta Kerja sampai dengan disahkan menjadi UU Cipta Kerja bukan tidak ada hambatan. Banyak penolakan dari berbagai elemen masyarakat terkait dengan RUU Cipta Kerja. Hal tersebut karena RUU Cipta Kerja dianggap cacat secara materil dan formil. RUU Cipta Kerja cacat secara materil karena dianggap materi muatan RUU Cipta Kerja banyak yang merugikan masyarakat dan menyebabkan ketidakadilan. Materi muatan dalam RUU Cipta Kerja juga dianggap banyak bertentangan dengan konstitusi. Kemudian, banyak materi muatan dalam RUU Cipta Kerja yang tidak berasal dari aspirasi masyarakat. Semua hal tersebut membuat materi muatan RUU Cipta Kerja dianggap banyak kekurangan.

Kemudian dari segi formil juga menuai protes dari berbagai masyarakat. RUU Cipta Kerja dianggap cacat formil. Hal tersebut karena pembentukan RUU Cipta Kerja tidak mempunyai landasan. Tidak ada dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode omnibus. Sementara RUU Cipta Kerja dibentuk dengan menggunakan metode omnibus. Di sinilah dianggap cacat formil. Persoalan cacat formil lain yaitu terkait dengan aspirasi atau partisipasi masyarakat. UU PPP mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undangan. RUU Cipta Kerja

35 Diniyanto, Hartono, and Suhendar, "Strategi Dan Model Omnibus Law Dalam Penataan Regulasi"; Sulasi Rongiyati, "Menata Regulasi Pemberdayaan UMKM Melalui Omnibus Law," *Bidang Hukum Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis* (Jakarta, December 2019); BBC News Indonesia, "Omnibus Law: Harapan Menarik Investasi Dan Pembahasan Yang Sentralistik," bbc.com, 2019; Agnes Theodora, "UU Cipta Kerja: Dulu Dikebut Diam-Diam, Kini "Melempem"," Kompas.id, 2024, https://www.kompas.id/artikel/uu-cipta-kerja-dulu-dikebut-diam-diam-kini-melempem; Admin, "Perjalanan Omnibus Law Cipta Kerja Hingga Menjadi UU," Indonesiabaik.id, 2021, https://indonesiabaik.id/infografis/perjalanan-omnibus-law-cipta-kerja-hingga-menjadi-uu.

dianggap tidak melakukan partisipasi masyarakat secara substansial dan menyeluruh. Memang pembentuk undang-undang melakukan partisipasi masyarakat dengan mengundang berbagai pihak. Namun proses tersebut belum dapat dikatakan sebagai partisipasi masyarakat secara penuh karena jumlah masyarakat yang terlibat belum maksimal dan belum representatif.

Problem materil dan formil tersebut menjadikan RUU Cipta Kerja mendapat penolakan dari masyarakat luas. Tidak heran jika kemudian terjadi unjuk rasa di berbagai tempat. Walaupun, RUU Cipta Kerja mendapat penolakan dari berbagai elemen masyarakat. RUU Cipta Kerja tetap maju tak gentar sehingga tetap disetujui oleh DPR dan disahkan oleh Presiden menjadi UU Cipta Kerja. Pengesahan RUU Cipta Kerja menjadi UU Cipta Kerja Awal membawa konsekuensi diberlakukannya UU Cipta Kerja Awal.

Masyarakat yang merasa kecewa terhadap pengesahan RUU Cipta Kerja menjadi UU Cipta Kerja Awal, tidak tinggal diam. Sekelompok masyarakat kemudian melakukan upaya konstitusional untuk membatalkan pemberlakuan UU Cipta Kerja Awal. Upaya konstitusional tersebut dilakukan dengan mengajukan permohonan uji formil ke Mahkamah Konstitusi pada tanggal 15 Oktober 2020.

Mahkamah Konstitusi pada pokoknya dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 akhirnya menyatakan bahwa UU Cipta Kerja Awal secara formil inkonstitusional bersyarat dan harus diperbaiki dalam waktu 2 (dua) tahun. Apabila tidak diperbaiki, maka dinyatakan tidak berlaku. Setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan tersebut, pemerintah pada tahun selanjutnya mengubah UU PPP. Salah satu tujuan perubahan UU PPP adalah untuk memasukkan metode omnibus.

Perubahan UU PPP tersebut tentu sangat diperlukan. Mengingat UU PPP sebelum perubahan tidak ada pengaturan terkait dengan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimasukkannya metode omnibus dalam perubahan kedua UU PPP, tidak lain agar pembentukan peraturan perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus mempunyai dasar hukum. Hasilnya memang demikian. Setelah perubahan kedua UU PPP yang memasukkan metode omnibus, pemerintah kemudian mengeluarkan Perppu Cipta Kerja dan disetujui oleh DPR menjadi UU Cipta Kerja. UU Cipta Kerja tersebut menggunakan metode omnibus, sehingga penggunaan metode omnibus dalam UU Cipta Kerja telah mempunyai dasar hukum. Perubahan kedua UU PPP disahkan pada 16 Juni 2022. Perppu Cipta Kerja ditetapkan pada 30 Desember 2022. UU Cipta Kerja di sahkan pada tanggal 31 Maret 2023. Hal ini tentu menjadi kesesuaian.

Pemerintah mengeluarkan Perppu Cipta Kerja sesungguhnya menjadi perdebatan. Hal tersebut karena Perppu harus dikeluarkan dalam keadaan genting dan memaksa. Pertanyaannya adalah, apakah Perppu Cipta Kerja dikeluarkan dalam keadaan genting dan memaksa? Apa indikator dari keadaan genting dan memaksa? Siapa yang dapat menafsirkan keadaan genting dan memaksa? Pertanyaan tersebut sebenarnya krusial untuk dijawab. Hal ini tidak lain agar Perppu Cipta Kerja mempunyai legalitas yang kuat. Jika melihat konsiderans mengingat huruf h dari Perppu Cipta Kerja dikatakan bahwa ada kegentingan yang memaksa. Parameter kegentingan memaksa diatur dalam konsiderans menimbang huruf a, b, c, d, e, f, dan g.

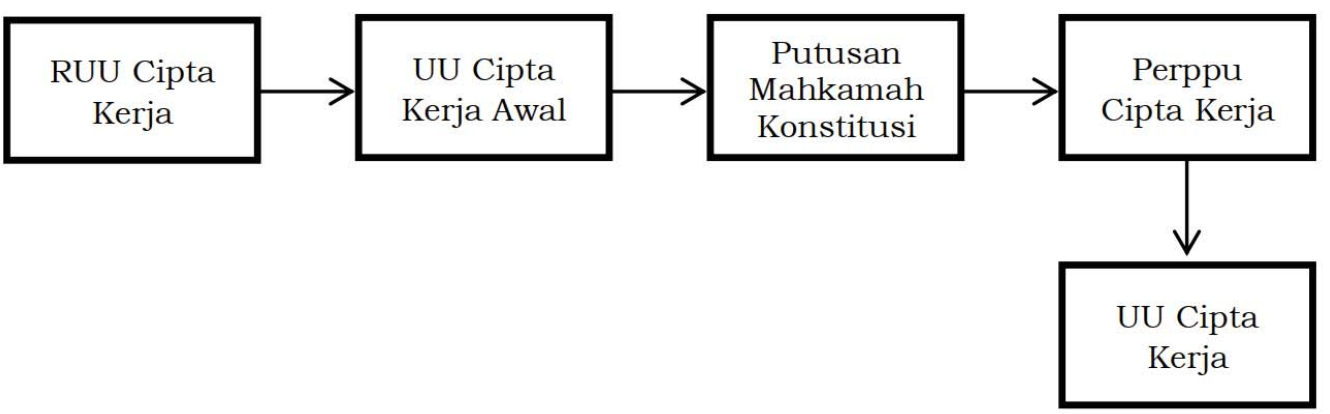
Pertanyaan kemudian muncul, apakah parameter tersebut sebagai kegentingan yang memaksa? Parameter tersebut memenuhi atau tidak memenuhi kegentingan yang memaksa jika ada lembaga yang menafsirkan atau menyatakan iya atau tidak. Siapa lembaga tersebut? Merujuk pada UUD 1945 Pasal 22, lembaga tersebut adalah DPR.

Artinya lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menafsirkan dan menyatakan Perppu memenuhi kegentingan yang memaksa adalah DPR. Jika DPR menerima Perppu dan mengesahkan menjadi undang-undang, maka Perppu tersebut telah memenuhi parameter kegentingan yang memaksa. Akibat

hukumnya Perppu tersebut berlaku setelah disahkan menjadi undang-undang. Namun, jika DPR tidak menyetujui Perppu, maka parameter kegentingan memaksa dalam Perppu tidak terpenuhi. Akibatnya, Perppu harus di cabut.

Perppu Cipta Kerja telah memenuhi parameter kegentingan yang memaksa. Hal tersebut dibuktikan dengan disetujuinya Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Cipta Kerja oleh DPR. Artinya, Perppu Cipta Kerja yang berubah menjadi UU Cipta Kerja telah mempunyai kedudukan hukum yang kuat setara dengan undang-undang pada umumnya. UU Cipta Kerja telah diundangkan dan telah mempunyai hukum yang mengikat. Walaupun demikian, bukan berarti UU Cipta Kerja akan tetap bertahan selamanya. Masih ada mekanisme uji materil terhadap UU Cipta Kerja yang berlaku saat ini. Kenapa tidak melalui mekanisme uji formil seperti UU Cipta Kerja sebelumnya? UU Cipta Kerja saat ini dibuat dengan menggunakan jalan Perppu. Artinya sulit untuk melakukan uji formil terhadap UU Cipta Kerja. Jika alasan uji formil dalam UU Cipta Kerja adalah tidak sesuai dengan UU PPP khususnya terkait dengan menggunakan metode omnibus. UU PPP telah mengakomodir metode omnibus sebagai bagian dari metode pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Jika alasan uji formil dilakukan karena kurangnya partisipasi masyarakat. Perppu dalam pembentukannya tentu harus dikecualikan dalam partisipasi masyarakat. Hal tersebut karena pembentukan Perppu dengan pembentukan undang-undang berbeda.

Perppu dibentuk karena adanya kegentingan yang memaksa sehingga diperlukan kecepatan untuk mengeluarkan kebijakan dengan cara membentuk Perppu. Jika pembentukan Perppu harus melibatkan partisipasi masyarakat, tentu akan memakan waktu yang relatif lama. Alasan tersebut yang membuat uji formil terhadap UU Cipta Kerja sulit dilakukan. Itu juga, mungkin yang menjadi alasan pemerintah mengeluarkan Perppu Cipta Kerja, dalam rangka terhindar dari uji formil. Itulah latar belakang lahirnya UU Cipta Kerja yang berlaku saat ini. Jika digambarkan latar belakang tersebut maka akan seperti Gambar 1:



Gambar 1. Latar Belakang Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja

Itulah latar belakang lahirnya UU Cipta Kerja. Secara normatif, latar belakang lahirnya UU Cipta Kerja juga dapat dilihat dari konsiderans UU Cipta Kerja Awal, Perppu Cipta Kerja, dan UU Cipta Kerja baru.

c. Penegakan Undang-Undang Cipta Kerja

Indikator terakhir untuk menemukan politik hukum UU Cipta Kerja yaitu penegakan hukum UU Cipta Kerja. Pertanyaannya adalah bagaimana cara melihat penegakan UU Cipta Kerja? Ada parameter yang dapat melihat penegakan UU Cipta Kerja. Parameter penegakan UU Cipta Kerja dapat dilihat dari waktu berlakunya UU Cipta Kerja. Kemudian waktu tersebut harus mempunyai hasil. Jika melihat waktu berlakunya UU Cipta Kerja, maka dapat diukur dari mulai berlakunya UU Cipta Kerja? Pertanyaannya adalah,

kapan mulai berlaku UU Cipta Kerja? Mulai berlaku UU Cipta Kerja dilihat dari waktu UU Cipta Kerja Awal diundangkan. Mengapa demikian? Karena UU Cipta Kerja Awal dalam tataran pelaksana belum pernah dihentikan pelaksanaannya. Walaupun Mahkamah Konstitusi sudah mengeluarkan putusan tentang UU Cipta Kerja. Tetapi UU Cipta Kerja Awal tetap berlaku sampai dengan terbitnya Perppu Cipta Kerja.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, bahwa tujuan lahirnya UU Cipta Kerja adalah untuk: (1) menata regulasi agar tidak obesitas (harmonis dan ramping); dan (2) mempermudah investasi. Artinya hasil penegakan UU Cipta Kerja dapat tercapai apabila: (1) regulasi yang harmonis dan ramping; dan (2) terciptanya kemudahan investasi. Jika hasil tersebut terpenuhi, maka penegakan UU Cipta Kerja telah ditegakkan dengan baik. Namun jika belum terpenuhi, maka penegakan UU Cipta kerja belum ditegakkan dengan baik.

UU Cipta Kerja dalam menata regulasi agar tidak obesitas (harmonis dan ramping) dalam perjalanannya menimbulkan dilema. Di sisi lain UU Cipta Kerja dapat menyederhanakan regulasi. Karena UU Cipta Kerja menggunakan metode omnibus, yang secara otomatis tidak memberlakukan regulasi yang tumpang tindih. Misalnya dalam hal perizinan, UU Cipta Kerja banyak menganulir norma perizinan yang diatur dalam UU Lain. Di sinilah letak penyederhanaan regulasi menurut UU Cipta Kerja. Penyederhanaan seperti itu, sebenarnya masih tergolong penyederhanaan regulasi secara formal/prosedural.

UU Cipta Kerja pada sisi yang lain belum mampu melakukan penyederhanaan regulasi secara materil/substansial. Hal ini dibuktikan dari pengaturan dan implikasi pengaturan UU Cipta Kerja. Pengaturan dalam UU Cipta Kerja ternyata berimplikasi pada penambahan praktik hukum. Misalnya perizinan menyangkut lingkungan hidup. Adanya UU Cipta Kerja, ternyata menambah jenis perizinan. Sebelum adanya UU Cipta Kerja, jenis izin terkait lingkungan hidup ada dua yaitu: (1) izin usaha; dan (2) izin lingkungan. Setelah adanya UU Cipta Kerja, jenis izin menjadi tiga: (1) izin berusaha; (2) persetujuan lingkungan; dan (3) persetujuan pemerintah pusat.[36]

Analisis di atas merupakan salah satu bukti bahwa UU Cipta Kerja baru sebatas menyederhanakan regulasi secara formal prosedural. UU Cipta Kerja belum melakukan penyederhanaan regulasi secara materil/substansial. UU Cipta Kerja yang belum mampu menyederhanakan regulasi secara materil/substansial, ternyata berdampak negatif pada iklim investasi. Dampak dimaksud yaitu: (1) menambah rumit perizinan; (2) peraturan turunan UU Cipta Kerja menghambat perizinan berusaha; (3) menurunkan daya beli pekerja; (4) banyak perusahaan tutup; dan (5) pemutusan hubungan kerja.[37]

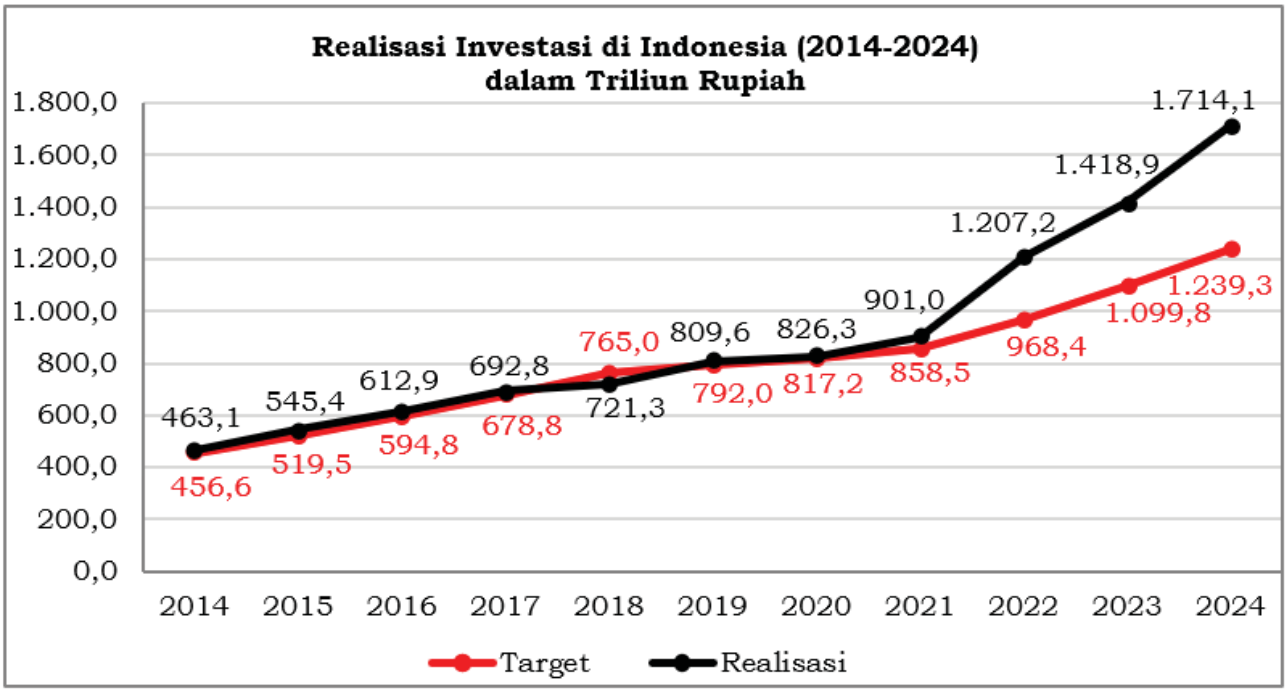
Seperti yang telah disinggung sebelumnya, bahwa tujuan UU Cipta Kerja selain menyederhanakan regulasi juga untuk mempermudah investasi. Memang investasi di Indonesia selama 10 (sepuluh) tahun terakhir (2014-2024) terus mengalami tren kenaikan.[38] Realisasi investasi di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir dapat dilihat pada Grafik 1.

36 Humas dan Kerjsama, "Evaluasi UU PPLH: Bagaimana UU Cipta Kerja Mengubah Aturan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?," bphn.go.id, 2024, https://bphn.go.id/berita-kegiatan/evaluasi-uu-pplh-bagaimana-uu-cipta-kerja-mengubah-aturan-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup; Antoni Putra, "Ironi Penyederhanaan Regulasi Di Cipta Kerja," pshk.or.id, 2021, https://pshk.or.id/blog-id/ironi-penyederhanaan-regulasi-di-cipta-kerja/.

37 Theodora, "UU Cipta Kerja: Dulu Dikebut Diam-Diam, Kini "Melempem"."

38 Firda Dwi Muliawati, "10 Tahun Era Jokowi, Realisasi Investasi Serap 13,8 Juta Lebih Pekerja," CNBC Indonesia, 2024, https://www.cnbcindonesia.com/news/20241015155108-4-579918/10-tahun-era-jokowi-realisasi-investasi-serap-138-juta-lebih-pekerja.

Grafik 1. Realisasi Investasi di Indonesia (2014-2024)



Sumber: Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM dan Muliawati.[39]

Melihat Grafik 1 dapat disimpulkan bahwa sejak UU Cipta Kerja Awal diundangkan Tahun 2020, investasi di Indonesia terus mengalami peningkatan. Bahkan Tahun 2024, jumlah investasi di Indonesia mengalami peningkatan sebesar 107,44% dibandingkan Tahun 2020. Peningkatan tersebut sekilas membantah tesis bahwa UU Cipta Kerja mempunyai dampak negatif terhadap iklim investasi. Jika membaca Grafik 1 hanya sebatas angka kenaikan investasi, maka tesis UU Cipta Kerja mempunyai dampak negatif terhadap iklim investasi terbantahkan. Namun, apabila membaca Grafik 1 secara komprehensif dengan melihat bukti sosial. Tesis UU Cipta Kerja mempunyai dampak negatif terhadap iklim investasi dapat didukung. Alasannya, adalah tren peningkatan investasi yang ada di Indonesia selama kurun waktu 2020-2024 tidak diikuti dengan penyerapan lapangan pekerjaan. Walaupun penyerapan tenaga kerja Indonesia Tahun 2020 s.d. 2024 terus mengalami peningkatan.

Hasil *press release* capaian kinerja investasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Investasi dan Hilirisasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) menyatakan bahwa perkembangan penyerapan tenaga kerja Indonesia Tahun 2020 s.d. 2024 meningkat. Lebih jelas dapat dilihat pada Diagram 1.

39 Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM, "Press Release Capaian Kinerja Investasi: Triwulan IV Tahun 2024 Januari - Desember 2024," *Bkpm.Go.Id*, 2025, 36, https://www.bkpm.go.id/id/info/realisasi-investasi/2024; Muliawati, "10 Tahun Era Jokowi, Realisasi Investasi Serap 13,8 Juta Lebih Pekerja."

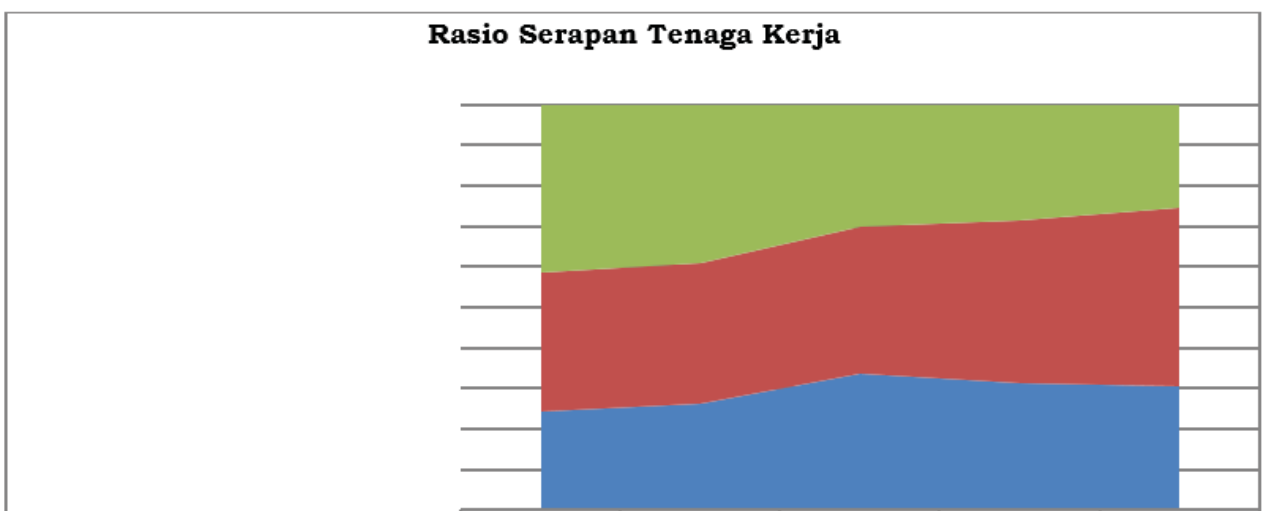
Diagram 1. Serapan Tenaga Kerja di Indonesia (2020-2024)



Sumber: Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM.[40]

Diagram 1 menyatakan bahwa terjadi peningkatan serapan tenaga kerja. Bahkan serapan tenaga kerja Tahun 2024 meningkat 112% dibandingkan Tahun 2020. Namun data tersebut belum diperbandingkan terhadap rasio jumlah investasi dengan serapan tenaga kerja. Melihat Grafik 1 (Tahun 2020 s.d. 2024) dan Diagram 1, rasio serapan tenaga kerja dapat dilihat pada Grafik 2.

Grafik 2. Rasio Serapan Tenaga Kerja



	2020	2021	2022	2023	2024
Rasio (per 1 Triliun Rupiah terhadap Pekerja)	1.399	1.341	1.081	1.285	1.433
Serapan Tenaga Kerja (Ribu Orang)	1.156,4	1.207,9	1.305,0	1.823,5	2.456,1
Investasi (Triliun Rupiah)	826,3	901,0	1.207,2	1.418,9	1.714,1

Sumber: Maulana.[41]

40 Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM, "Press Release Capaian Kinerja Investasi: Triwulan IV Tahun 2024 Januari - Desember 2024," 37.

41 Akbar Maulana, "Serapan Tenaga Kerja Dari Investasi RI Terus Turun Dalam 1 Dekade," kumparanBISNIS, 2024, https://kumparan.com/kumparanbisnis/serapan-tenaga-kerja-dari-investasi-ri-terus-turun-dalam-1-dekade-22EBZOuUXzU.

Grafik 2 secara jelas menjelaskan bahwa peningkatan jumlah investasi diikuti dengan peningkatan jumlah serapan tenaga kerja. Namun rasio jumlah serapan tenaga kerja terhadap jumlah investasi semakin turun. Artinya investasi yang dilakukan tidak meningkatkan rasio serapan tenaga kerja. Idealnya investasi harus meningkatkan rasio serapan tenaga kerja. Hal ini agar jumlah tenaga kerja yang terserap semakin lebih banyak, sehingga hadirnya investasi memberikan dampak signifikan bagi penyerapan lapangan kerja. Di sinilah investasi sesungguhnya.

Penegakan hukum UU Cipta Kerja, jika dilihat dari data dan analisis yang telah diuraikan, maka penegakan UU Cipta Kerja belum dilakukan secara materil/substansial untuk mencapai politik hukum UU Cipta Kerja. Penegakan UU Cipta Kerja masih bersifat formal/prosedural. Hal tersebut berdasarkan pada penyederhanaan regulasi, investasi, serapan tenaga kerja, dan rasio dari investasi terhadap serapan tenaga kerja.

B.2 Pembentukan Hukum yang Harmonis, Ramah Investasi, dan Demokratis

Politik hukum UU Cipta Kerja sulit tercapai jika melihat dari indikator substansi, latar belakang, dan penegakan hukum. Hal ini tentu menjadi evaluasi bagi kita semua untuk memikirkan bagaimana membentuk undang-undang yang mampu mencapai politik hukum. Melihat UU Cipta Kerja, perlu ada pembentukan hukum yang harmonis, ramah investasi, dan demokratis.

a. Pembentukan Hukum yang Harmonis

UU Cipta Kerja sampai saat ini belum menemukan idealitas dalam penyederhanaan regulasi. UU Cipta Kerja masih sebatas menyederhanakan regulasi secara formal/prosedural, belum materil/substansial. Perlu ada strategi agar suatu undang-undang dapat menyederhanakan regulasi secara formal/prosedural dan materil/substansial agar pembentukan hukum menjadi harmonis. Peneliti merumuskan strategi pembentukan harmonis. Strategi dimaksud dibagi menjadi 2 (dua) yaitu: (1) strategi formal/prosedural; dan (2) strategi materil/substansial.

Strategi formal/prosedural dilakukan dengan berdasarkan Teori Hierarki Norma. Teori Hierarki Norma adalah teori yang mendasarkan pada adanya kesesuaian norma.[42] Norma pada prinsipnya berjenjang. Norma di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma di atas. Norma di bawah lahir dari norma di atas.[43] Ada tiga strategi formal/prosedural untuk membentuk regulasi yang harmonis.

Pertama, inventarisasi aturan yang tumpang tindih. Pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR dan Presiden harus melakukan inventarisasi aturan di tingkat undang-undang. Pembentuk undang-undang menginventarisasi undang-undang yang tumpang tindih secara horizontal. Kedua, setelah melakukan inventarisasi, maka selanjutnya adalah mencabut salah satu materi muatan yang tumpang tindih. Misalnya salah satu ayat dalam undang-undang A tumpang tindih dengan salah satu ayat dengan undang-undang B. Ayat yang dicabut bisa yang ada dalam undang-undang A atau B. Hal tersebut juga berlaku jika lebih dari dua undang-undang. Ketiga, mencabut/mengubah aturan pelaksana yang sudah tidak relevan. Jika materi muatan dalam undang-undang B telah dicabut karena tumpang tindih dengan materi muatan dalam undang-undang A, maka aturan pelaksana dari materi muatan undang-undang B juga harus dicabut/diubah.[44]

42 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1949); Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013); Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015); Kelsen, *General Theory of Norms*; Kelsen, *Pure Theory of Law*; Paulson, "How Merkl's Stufenbaulehre Informs Kelsen's Concept of Law"; Jimly Asshiddiqie and M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006); Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2014).

43 Paulson, "How Merkl's Stufenbaulehre Informs Kelsen's Concept of Law"; Kelsen, *General Theory of Norms*; Kelsen, *Pure Theory of Law*.

44 Marzuki, *Penelitian Hukum*, 2011; Peter Mahmud Marzuki, *Teori Hukum* (Jakarta: Kencana, 2020); Ayon Diniyanto, "Penundaan Pemilihan Umum Di Negara Hukum: Kajian Demokrasi Konstitusional," *Negara Hukum* 13, no. 2 (2022): 227–45, https://doi.org/10.22212/jnh.v13i2.3365; Dani

Strategi formal/prosedural tersebut harus ditopang oleh strategi materil/substansial. Strategi materil/substansial dilakukan dengan berbasis konsep negara hukum. Salah satu karakter dari negara hukum yaitu adanya pembagian kekuasaan dan pembatasan kekuasaan. Pembentuk undang-undang, terutama dalam hal ini pemerintah tidak boleh menambah kewenangan. Kemudian pembentuk undang-undang tidak memberikan suatu bentuk yang menyulitkan masyarakat. Misalnya dalam soal perizinan. Pembentuk undang-undang tidak boleh memberikan kewenangan yang luas/sentralisasi kepada pemerintah untuk menentukan persetujuan izin. Di samping itu, juga tidak diperlukan untuk menambah bentuk perizinan, yang pada akhirnya menyulitkan berbagai pihak.[45] Lebih jelas, terkait dengan strategi pembentukan hukum yang harmonis dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Strategi Pembentukan Hukum yang Harmonis

Jika strategi formal/prosedural dan materil/substansial diterapkan. Pembentukan hukum yang harmonis dapat terwujud dengan cepat. Hukum tidak hanya harmonis secara formal/prosedural, tetapi juga secara material/substansial.

b. Pembentukan Hukum yang Ramah Investasi

UU Cipta Kerja merupakan salah satu cara agar investasi di Indonesia dilakukan secara mudah.[46] Namun kemudahan tersebut tidak hanya berimplikasi pada naiknya jumlah investasi. Kemudahan investasi harus dibayar dengan serapan tenaga kerja yang banyak dan berdampak.[47] Oleh karena itu pembentukan hukum yang ramah investasi tidak hanya untuk memudahkan investor, tetapi juga memberikan *equilibrium* (keseimbangan) antara investor dan masyarakat. Investor diuntungkan dengan kemudahan investasi. Masyarakat juga diuntungkan dengan banyaknya tenaga kerja yang terserap dan mendapatkan perlindungan serta upah yang sesuai.[48]

Muhtada and Ayon Diniyanto, "Penataan Regulasi Di Indonesia Melalui Lembaga Independen," *Pandecta: Research Law Journal* 16, no. 2 (2021): 278–90, https://doi.org/http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v16i2.31866.

45 Dani Muhtada and Ayon Diniyanto, "Penguatan Peran BPIP Dan Strategi Membumikan Pancasila Untuk Melindungi Kelompok Minoritas," *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan* 01, no. 01 (2021): 111–21; Diniyanto, "Penundaan Pemilihan Umum Di Negara Hukum: Kajian Demokrasi Konstitusional"; Diniyanto, Hartono, and Suhendar, "Strategi Dan Model Omnibus Law Dalam Penataan Regulasi"; Ahmad Fauzan, Ayon Diniyanto, and Abdul Hamid, "Regulation Arrangement through The Judicial Power: The Challenges of Adding the Authority of The Constitutional Court and The Supreme Court," *Journal of Law and Legal Reform* 3, no. 3 (2022): 403–30, https://doi.org/https://doi.org/10.15294/jllr.v3i3.58317; Ayon Diniyanto, "Peraturan Daerah Dana Cadangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 4 (2021): 478–91, https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v18i4.803; Ayon Diniyanto, "Desain Pembentukan Peraturan Desa Yang Demokratis Dan Aspiratif," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (2022): 353–67, https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v19i3.902.

46 Mashuril Anwar and Rini Fathonah, "Quo Vadis: Legal Certainty of Environmental Protection in Investment Activities Post Job Creation Law," *International Journal on Social Science, Economics and Art* 14, no. 1 (2022): 87–97, https://doi.org/https://doi.org/10.35335/ijosea.v14i1.499; Anindya Putri et al., "Implikasi Omnibus Law Dalam Menarik Investasi Asing Di Indonesia (Studi Penyederhanaan Perizinan Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja)," *Jurnal BATAVIA: Buletin Aksi Visi Penelitian Sosial Humaniora* 1, no. 5 September (2024): 227–40, https://doi.org/https://doi.org/10.64578/batavia.v1i5.90.

47 Krisna Angela, "Choice of Law Clause in Foreign Investment Contracts for the Development of the Nusantara Capital City," *Jurnal Suara Hukum* 6, no. 1 (2024): 160–77, https://doi.org/10.26740/jsh.v6n1.p144-161; Aurora Jillena Meliala, Adinda Putri Prakarsa, and Jonathan Andre Woods, "Narrating the Effective Law for Foreign Direct Investment," *Indonesian Journal of International Law* 21, no. 5 (2024): 1–34, https://doi.org/10.17304/ijil.vol21.5.1876; M. Arif Florisadeg, "Peran Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Reformasi Hukum Investasi Di Indonesia," *Jurnal Hukum, Administrasi Publik Dan Negara* 2, no. 1 (2024): 09–21, https://doi.org/10.62383/hukum.v2i1.67.IKN

48 Alifio Izza Dhesta, "Legal Review of Investment Implementation In Vietnam and In Indonesia Is Reviewed Based On Investment Regulations In Each Country," Asian Journal of Social and Humanities 2, no. 10 (2024): 2224–39, https://doi.org/10.59888/ajosh.v2i10.370; Hasim Sukamto,

Teori Hukum Responsif dari Philippe Nonet dan Philip Selznick merupakan teori yang melahirkan tipe hukum responsif.[49] Tipe hukum responsif memberikan ruang yang besar terhadap akses. Bahkan akses tersebut disertai dengan advokasi hukum dan sosial.[50] Teori ini relevan untuk membuat strategi pembentukan hukum yang ramah investasi. Strategi yang harus dilakukan adalah dengan *equilibrium* antara investor dan masyarakat. Akses dan advokasi hukum investor dan masyarakat harus diberikan secara luas dan berkeadilan.[51]

Pertama, strategi dengan membentuk hukum yang mengatur tentang kolaborasi investasi. Kolaborasi antara investor dengan negara. Selama ini problem yang ada adalah misalnya investor hendak mendirikan pabrik, tetapi terkendala perijinan yang rumit. Perlu ada aturan yang mewajibkan bahwa pengurusan perijinan dilakukan oleh negara melalui pemerintah, sehingga investor hanya tinggal menanamkan modal, tanpa harus mengurus perijinan. Perijinan diurus oleh pemerintah. Apakah hal tersebut terjamin? Terjamin karena pemerintah sendiri yang mengurus ijin, kalau ada pelanggaran, maka pemerintah yang melanggar. Di sinilah perlunya aturan yang mengatur tentang kolaborasi investasi. Aturan tersebut akan memudahkan investor untuk berinvestasi di Indonesia.[52]

Kedua, terkait dengan masyarakat dan serapan tenaga kerja. Pemerintah perlu memprioritaskan investasi yang padat karya, bukan padat modal. Hal ini agar serapan tenaga kerja besar dengan rasio investasi. Strategi yang harus dilakukan adalah mengatur terkait dengan norma yang memprioritaskan investasi padat karya. Kemudian juga menguatkan norma perlindungan dan kesejahteraan pekerja.[53]

Jika dua strategi tersebut dilakukan, maka pembentukan hukum yang ramah investasi dengan mengedepankan *equilibrium* antara investor dan masyarakat dapat tercipta. Investor dengan mudah berinvestasi. Masyarakat diuntungkan dengan serapan tenaga kerja yang banyak.

c. Pembentukan Hukum yang Demokratis

Pembentukan hukum selain harus harmonis dan ramah investasi, juga harus demokratis. Pembentukan hukum yang demokratis merupakan esensi dari pembentukan hukum.[54] Pembentukan hukum yang harmonis dan ramah investasi, tetapi tidak demokratis, maka sebenarnya telah menegasikan substansi pembentukan hukum.[55] Salah satu argumen Mahkamah Konstitusi membatalkan UU Cipta Kerja Awal adalah pembentukan yang tidak demokratis. Perlu ada strategi pembentukan hukum yang demokratis.

Strategi pembentukan hukum yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari konsep negara demokrasi.[56] Konsep negara demokrasi berkaitan dengan konsep demokrasi. Konsep demokrasi pada

Hulman Panjaitan, and Paltiada Saragi, "Legal Protection for Foreign Investors at Normative and Implementation Levels in Indonesia," International Journal of Law, Crime and Justice 2, no. 2 (2025): 46–53, https://doi.org/https://doi.org/10.62951/ijlcj.v2i2.567.

49 Selznick and Nonet, Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi; Rodiyah, "Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio-Legal," Masalah-Masalah Hukum 41, no. 1 (2012): 144–52; Satjipto Rahardjo, Hukum Dalam Jagat Ketertiban: Bacaan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (Jakarta: UKI Press, 2006).

50 Selznick and Nonet, *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi*, 13.

51 Ayon Diniyanto and Heris Suhendar, "How Law Responds to Technological How Law Responds to Technological Development?," *Unnes Law Journal* 6, no. 2 (2020): 405–26, https://doi.org/https://doi.org/10.15294/ulj.v6i2.41297; Kholil Said and Ayon Diniyanto, "Determination of Advancement of Technology Against Law," *Journal of Law and Legal Reform* 2, no. 1 (2021): 125–34.

52 Darko Marjanović, Ivana Domazet, and Valentina Vukmirović, "Legal Environment as a Factor in the Inflow of Foreign Direct Investment: Case of Serbia," *Journal of Eastern European and Central Asian Research (JEECAR)* 11, no. 3 (2024): 478–92, https://doi.org/10.15549/jeecar.v11i3.1588; Suradiyanto, "The Investment Law Development to Increase Investment in Indonesia," *International Journal of Law and Management,* 61, no. 1 (2019): 17–23, https://doi.org/https://doi.org/10.1108/IJLMA-11-2017-0270.

53 Dona Chania, "Efektivitas Regulasi Investasi Di Indonesia Dalam Meningkatkan Daya Saing Ekonomi Nasional," *CEMERLANG : Jurnal Manajemen Dan Ekonomi Bisnis* 5, no. 1 (2024): 31–40, https://doi.org/10.55606/cemerlang.v5i1.3418; Djunaidi Djunaidi and Alfitri Alfitri, "Dilema Industri Padat Modal Dan Tuntutan Tenaga Kerja Lokal," *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)* 8, no. 1 (2022): 29–40, https://doi.org/10.29210/020221222; Anis Wahyu Safitri and Desmintari, "Jurnal of Development Economic and Digitalization," *Jurnal Of Development Economic And Digitalization* 2, no. 1 (2023): 51–61, https://doi.org/https://doi.org/10.59664/jded.v1i1.5365.

54 Dani Muhtada and Ayon Diniyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Negara* (Semarang: BPFH Unnes, 2018); Ayon Diniyanto, "Omnibus Law Dan Demokrasi Kita," Artikel RechtsVinding, 2021; Diniyanto, "Penundaan Pemilihan Umum Di Negara Hukum: Kajian Demokrasi Konstitusional."

55 Diniyanto, "Desain Pembentukan Peraturan Desa Yang Demokratis Dan Aspiratif."

56 Diniyanto, "Penundaan Pemilihan Umum Di Negara Hukum: Kajian Demokrasi Konstitusional"; Ayon Diniyanto, "Pemakzulan Presiden Di Negara Hukum," *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 15, no. 1 (2024): 117–36, https://doi.org/https://doi.org/10.22212/

intinya adalah kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Tidak heran jika kemudian Abraham Lincoln menyatakan bahwa demokrasi adalah kedaulatan yang berasal dari, oleh, dan untuk rakyat. Artinya demokrasi adalah rakyat yang mempunyai kedaulatan.[57] Konsep demokrasi tersebut harus dielaborasikan dengan model pembentukan peraturan perundang-undangan. Rodiyah menyatakan bahwa pembentukan perundang-undangan yang demokratis adalah dengan model *Integrative Reg-Map RIA* (IRR). IRR pada intinya adalah model pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengintegrasikan Reg-Map (*Rgulatory Mapping*) dan RIA (*Regulatory Impact Assesment*).[58]

Artinya pembentukan hukum yang demokratis adalah dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Pelibatan partisipasi masyarakat dimaksud adalah secara substansial, bukan hanya prosedural. Namun pelibatan masyarakat secara substansial membutuhkan waktu lama. Pertanyaannya adalah bagaimana melakukan pelibatan masyarakat secara substansial namun efektif dari segi proses dan efisien dari segi waktu? Strategi yang dapat dilakukan adalah dengan memanfaatkan peran DPR sebagai penyerap aspirasi masyarakat. Selama ini pembentukan undang-undang banyak yang diinisiasi oleh pemerintah. Alhasil, penyerapan aspirasi masyarakat banyak dilakukan oleh pemerintah. Hal ini tentu tidak efektif dan efisien. Oleh karena itu, perlu mengoptimalkan peran DPR dalam melakukan penyerapan aspirasi masyarakat, menyangkut pelibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang.[59]

Pemerintah boleh saja mayoritas melakukan inisiasi usulan rancangan undang-undang. Namun sebelum rancangan undang-undang tersebut diajukan untuk dibahas, maka pemerintah dapat berkoordinasi dengan DPR terlebih dahulu. Tujuannya agar DPR ikut mensosialisasikan dan melibatkan peran masyarakat dalam mengkaji draf rancangan undang-undang yang belum diusulkan. Kondisi ini dapat efektif dan efisien dalam pelibatan masyarakat terkait pembentukan undang-undang. Jika, hal tersebut dilakukan maka pembentukan hukum akan lebih demokratis efektif dan efisien.

C. Penutup

Politik hukum UU Cipta Kerja adalah ideal yaitu untuk menyederhanakan regulasi dan mempermudah investasi. Namun penyederhanaan regulasi hanya sebatas formal/prosedural, bukan materil/substansial. Investasi juga hanya naik secara nominal rupiah tapi tidak memberikan lapangan pekerjaan yang tinggi. Perlu ada strategi pembentukan hukum yang harmonis, ramah investasi, dan demokratis. Strategi pembentukan hukum yang harmonis dengan: (1) strategi formal/prosedural; dan (2) strategi materil/substansial. Strategi pembentukan hukum yang ramah investasi dengan pola memberikan *equilibrium* akses dan advokasi hukum kepada investor dan masyarakat secara luas dan berkeadilan. Strategi pembentukan hukum yang demokratis dengan pelibatan masyarakat dan mengoptimalkan peran DPR dalam menyerap aspirasi serta mendorong partisipasi masyarakat.

jnh.v15i1.4363; Ayon Diniyanto, "Tindak Pidana Pemilu Dalam Perspektif Negara Demokrasi Indonesia," in *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, vol. 4, 2018, 422–29.

57 Muhtada and Diniyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, 2018, 71–72.

58 Mulyono, *Model Pembentukan Peraturan Desa Berbasis Demokrasi Partisipatoris: Suatu Alternatif Pelaksanaan UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*; Rodiyah, *Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, 219–46; Rodiyah, Arifin, and Steven, "Local Autonomy and Federalism: How Indonesia Deal with Democracy in the Global Governance?"; Rodiyah et al., "Village Bureaucracy Reform In Democratic and Autonomy Era In Indonesia: Study of The Establishment of Laws and Regulations Method By IRR Model," 4; Diniyanto, "Desain Pembentukan Peraturan Desa Yang Demokratis Dan Aspiratif"; Diniyanto, "Peraturan Daerah Dana Cadangan."

59 Diniyanto, "Desain Pembentukan Peraturan Desa Yang Demokratis Dan Aspiratif"; Diniyanto, "Omnibus Law Dan Demokrasi Kita"; Diniyanto, Hartono, and Suhendar, "Strategi Dan Model Omnibus Law Dalam Penataan Regulasi"; Rodiyah, *Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*.

DAFTAR PUSTAKA

Admin. "Perjalanan Omnibus Law Cipta Kerja Hingga Menjadi UU." Indonesiabaik.id, 2021. https://indonesiabaik.id/infografis/perjalanan-omnibus-law-cipta-kerja-hingga-menjadi-uu.

Angela, Krisna. "Choice of Law Clause in Foreign Investment Contracts for the Development of the Nusantara Capital City." *Jurnal Suara Hukum* 6, no. 1 (2024): 160–77. https://doi.org/10.26740/jsh.v6n1.p144-161.

Anggono, Bayu Dwi. "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia." *RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 17–37. https://doi.org/ttp://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.389.

Antoni Putra. "Ironi Penyederhanaan Regulasi Di Cipta Kerja." pshk.or.id, 2021. https://pshk.or.id/blog-id/ironi-penyederhanaan-regulasi-di-cipta-kerja/.

Anwar, Mashuril, and Rini Fathonah. "Quo Vadis: Legal Certainty of Environmental Protection in Investment Activities Post Job Creation Law." *International Journal on Social Science, Economics and Art* 14, no. 1 (2022): 87–97. https://doi.org/https://doi.org/10.35335/ijosea.v14i1.499.

Arifin, Saru. "Illiberal Tendencies in Indonesian Legislation: The Case of the Omnibus Law on Job Creation." *Theory and Practice of Legislation* 9, no. 2 (2021): 1–18. https://doi.org/10.1080/20508840.2021.1942374.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshiddiqie, Jimly, and M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Benuf, Kornelius, and Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Jurnal Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020): 20–33. https://doi.org/https://doi.org/10.14710/gk.7.1.20-33.

Chania, Dona. "Efektivitas Regulasi Investasi Di Indonesia Dalam Meningkatkan Daya Saing Ekonomi Nasional." *CEMERLANG : Jurnal Manajemen Dan Ekonomi Bisnis* 5, no. 1 (2024): 31–40. https://doi.org/10.55606/cemerlang.v5i1.3418.

Dewi, Anak Agung Sagung Laksmi, Mella Ismelina Farma Rahayu, Ni Made Puspasutari Ujianti, Hartini Saripan, and Anak Agung Ngurah Adhi Wibisana. "The Urgency of Indonesian Omnibus Law Implementation Related to Foreign Investment." *Substantive Justice International Journal of Law* 6, no. 2 (2023): 83–93. https://doi.org/10.56087/substantivejustice.v6i2.239.

Dhesta, Alifio Izza. "Legal Review of Investment Implementation In Vietnam and In Indonesia Is Reviewed Based On Investment Regulations In Each Country." *Asian Journal of Social and Humanities* 2, no. 10 (2024): 2224–39. https://doi.org/10.59888/ajosh.v2i10.370.

Diniyanto, Ayon. "Desain Pembentukan Peraturan Desa Yang Demokratis Dan Aspiratif." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (2022): 353–67. https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v19i3.902.

———. "Omnibus Law Dan Demokrasi Kita." Artikel RechtsVinding, 2021.

———. "Pemakzulan Presiden Di Negara Hukum." *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 15, no. 1 (2024): 117–36. https://doi.org/https://doi.org/10.22212/jnh.v15i1.4363.

———. "Penundaan Pemilihan Umum Di Negara Hukum: Kajian Demokrasi Konstitusional." *Negara Hukum* 13, no. 2 (2022): 227–45. https://doi.org/10.22212/jnh.v13i2.3365.

———. “Peraturan Daerah Dana Cadangan.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 4 (2021): 478–91. https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v18i4.803.

———. “Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 2 (2019): 160–72. https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v16i2.464.

———. “Reformasi Hukum Tanah Desa: Redefinisi Dan Penguatan Kedudukan.” *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 3 (2019): 351–65.

———. “Tindak Pidana Pemilu Dalam Perspektif Negara Demokrasi Indonesia.” In *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, 4:422–29, 2018.

Diniyanto, Ayon, Bambang Sri Hartono, and Heris Suhendar. “Strategi Dan Model Omnibus Law Dalam Penataan Regulasi.” *Yudisia: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam* 12, no. 2 (2021): 165–86. https://doi.org/ttp://dx.doi.org/10.21043/yudisia.v12i2.10162.

Diniyanto, Ayon, and Heris Suhendar. “How Law Responds to Technological How Law Responds to Technological Development?” *Unnes Law Journal* 6, no. 2 (2020): 405–26. https://doi.org/https://doi.org/10.15294/ulj.v6i2.41297.

Djunaidi, Djunaidi, and Alfitri Alfitri. “Dilema Industri Padat Modal Dan Tuntutan Tenaga Kerja Lokal.” *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)* 8, no. 1 (2022): 29–40. https://doi.org/10.29210/020221222.

Fauzan, Ahmad, Ayon Diniyanto, and Abdul Hamid. “Regulation Arrangement through The Judicial Power: The Challenges of Adding the Authority of The Constitutional Court and The Supreme Court.” *Journal of Law and Legal Reform* 3, no. 3 (2022): 403–30. https://doi.org/https://doi.org/10.15294/jllr.v3i3.58317.

Hadi, Sudharto P., Rizkiana S. Hamdani, and Ali Roziqin. “A Sustainability Review on the Indonesian Job Creation Law.” *Heliyon* 9, no. 2 (2023): 1–7. https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e13431.

Hidayat, Habib. “Resmi Disahkan! Pahami Perbedaan Isi UU Cipta Kerja Dengan Perpu Cipta Kerja Terbaru.” myrobin.id, 2023. https://myrobin.id/pojok-hrd/perbedaan-isi-uu-cipta-kerja-dengan-perpu-cipta-kerja-terbaru/.

Humas. “Menaker: Perpu Cipta Kerja Lindungi Pekerja Hadapi Dinamika Ketenagakerjaan.” Setkab, 2023. https://setkab.go.id/menaker-perpu-cipta-kerja-lindungi-pekerja-hadapi-dinamika-ketenagakerjaan/.

Indonesia, BBC News. “Omnibus Law: Harapan Menarik Investasi Dan Pembahasan Yang Sentralistik.” bbc.com, 2019.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1949.

———. *General Theory of Norms*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

———. *Pengantar Teori Hukum*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015.

———. *Pure Theory of Law*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967.

———. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2014.

———. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013.

Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM. “Press Release Capaian Kinerja Investasi: Triwulan IV Tahun 2024 Januari - Desember 2024.” *Bkpm.Go.Id*, 2025. https://www.bkpm.go.id/id/info/realisasi-investasi/2024.

Kerjsama, Humas dan. "Evaluasi UU PPLH: Bagaimana UU Cipta Kerja Mengubah Aturan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?" bphn.go.id, 2024. https://bphn.go.id/berita-kegiatan/evaluasi-uu-pplh-bagaimana-uu-cipta-kerja-mengubah-aturan-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup.

M. Arif Florisadeg. "Peran Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Reformasi Hukum Investasi Di Indonesia." *Jurnal Hukum, Administrasi Publik Dan Negara* 2, no. 1 (2024): 09–21. https://doi.org/10.62383/hukum.v2i1.67.

Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009.

Mahy, Petra. "Indonesia's Omnibus Law on Job Creation: Legal Hierarchy and Responses to Judicial Review in the Labour Cluster of Amendments." *Asian Journal of Comparative Law* 17, no. 1 (2022): 51–75. https://doi.org/10.1017/asjcl.2022.7.

Marjanović, Darko, Ivana Domazet, and Valentina Vukmirović. "Legal Environment as a Factor in the Inflow of Foreign Direct Investment: Case of Serbia." *Journal of Eastern European and Central Asian Research (JEECAR)* 11, no. 3 (2024): 478–92. https://doi.org/10.15549/jeecar.v11i3.1588.

Marpaung, Jessica Vincentia, Gwendolyn Ingrid Utama, and Florence Hermawan. *Constitutionality of the Omnibus Law Number 11 of 2020 on Job Creation*. *Dialogia Iuridica*. Vol. 14, 2022. https://doi.org/10.28932/di.v14i1.5405.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

———. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.

———. *Teori Hukum*. Jakarta: Kencana, 2020.

Matompo, Osgar Sahim, and Wafda Vivid Izziyana. "Konsep Omnibus Law Dan Permasalahan RUU Cipta Kerja." *Jurnal Ilmu Hukum Rechstaat Nieuw* 5, no. 1 (2020): 22–29.

Maulana, Akbar. "Serapan Tenaga Kerja Dari Investasi RI Terus Turun Dalam 1 Dekade." kumparanBISNIS, 2024. https://kumparan.com/kumparanbisnis/serapan-tenaga-kerja-dari-investasi-ri-terus-turun-dalam-1-dekade-22EBZOuUXzU.

Meliala, Aurora Jillena, Adinda Putri Prakarsa, and Jonathan Andre Woods. "Narrating the Effective Law for Foreign Direct Investment." *Indonesian Journal of International Law* 21, no. 5 (2024): 1–34. https://doi.org/10.17304/ijil.vol21.5.1876.

Mochtar, Zainal Arifin, Yance Arizona, Faiz Rahman, Umar Mubdi, Garuda Era Ruhpinesthi, and Mochamad Adli Wafi. "From Meaningful to Meaningless Participation: The Tragedy of Indonesia's Omnibus Law on Job Creation." *Jurnal Media Hukum* 31, no. 2 (2024): 351–70. https://doi.org/10.18196/jmh.v31i2.23557.

Mochtar, Zainal Arifin, and Idul Rishan. "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 29–41. https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296.

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

Muhtada, Dani, and Ayon Diniyanto. *Dasar-Dasar Ilmu Negara*. Semarang: BPFH Unnes, 2018.

———. *Dasar-Dasar Ilmu Negara*. Semarang: BPFH Unnes, 2018.

———. "Penataan Regulasi Di Indonesia Melalui Lembaga Independen." *Pandecta: Research Law Journal* 16, no. 2 (2021): 278–90. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v16i2.31866.

———. "Penguatan Peran BPIP Dan Strategi Membumikan Pancasila Untuk Melindungi Kelompok Minoritas." *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan* 01, no. 01 (2021): 111–21.

Mukarromah, Izzatul, and Ayon Diniyanto. "Perbedaan Penafsiran Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu." *Manabia: Journal of Constitutional Law* 3, no. 02 (2023): 221–42. https://doi.org/10.28918/manabia.v3i02.1414.

Muliawati, Firda Dwi. "10 Tahun Era Jokowi, Realisasi Investasi Serap 13,8 Juta Lebih Pekerja." CNBC Indonesia, 2024. https://www.cnbcindonesia.com/news/20241015155108-4-579918/10-tahun-era-jokowi-realisasi-investasi-serap-138-juta-lebih-pekerja.

Mulyono, Sutrisno Purwohadi. *Model Pembentukan Peraturan Desa Berbasis Demokrasi Partisipatoris: Suatu Alternatif Pelaksanaan UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Semarang: Abshor, 2015.

Nugroho, Arinto, Irfa Ronaboyd, Emmilia Rusdiana, Dicky Eko Prasetio, and Sonny Zulhuda. "The Impact of Labor Law Reform on Indonesian Workers: A Comparative Study After the Job Creation Law." *Lex Scientia Law Review* 8, no. 1 (2024): 65–106. https://doi.org/https://doi.org/10.15294/lslr.v8i1.14064.

Paulson, Stanley L. "How Merkl's Stufenbaulehre Informs Kelsen's Concept of Law." *Revus* 21 (2013): 29–45.

Puspitasari, D R, and B D Robo. "… METODE PENELITIAN HUKUM (SUATU TINJAUAN TERHADAP PENGARUH KONSEP FILOSOFIS DALAM PENGEMBANGAN PENELITIAN HUKUM …." *Khairun Law Journal*, 2024.

Putri, Anindya, Ivan Jeremias, Muhammad Harman Hutamadi, Salma Fauzian, and SyifaNurul Fadillah. "Implikasi Omnibus Law Dalam Menarik Investasi Asing Di Indonesia (Studi Penyederhanaan Perizinan Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja)." *Jurnal BATAVIA: Buletin Aksi Visi Penelitian Sosial Humaniora* 1, no. 5 September (2024): 227–40. https://doi.org/https://doi.org/10.64578/batavia.v1i5.90.

Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban: Bacaan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro*. Jakarta: UKI Press, 2006.

Rodiyah. *Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Semarang: BPFH Unnes, 2016.

———. "Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio-Legal." *Masalah-Masalah Hukum* 41, no. 1 (2012): 144–52.

Rodiyah, Ridwan Arifin, and Steven. "Local Autonomy and Federalism: How Indonesia Deal with Democracy in the Global Governance?" *Pandecta: Research Law Journal* 15, no. 2 (2020): 342–58. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v15i2.23268.

Rodiyah, Rodiyah, and Indah Utari. "The Urgency of the Omnibus Law in Accelerating the Harmonization of Legislation in Indonesia." In *Proceedings of the 3rd International Conference on Indonesian Legal Studies*, 1–6, 2021. https://doi.org/10.4108/eai.1-7-2020.2303659.

Rodiyah, Indah Sri Utari, Dani Muhtada, and Waspiah. "Village Bureaucracy Reform In Democratic and Autonomy Era In Indonesia: Study of The Establishment of Laws and Regulations Method By IRR Model." *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economic and Law* 17, no. 4 (2018): 1–6.

Rongiyati, Sulasi. "Menata Regulasi Pemberdayaan UMKM Melalui Omnibus Law." *Bidang Hukum Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis*, Jakarta, December 2019.

Safitri, Anis Wahyu, and Desmintari. "Jurnal of Development Economic and Digitalization." *Jurnal Of Development Economic And Digitalization* 2, no. 1 (2023): 51–61. https://doi.org/https://doi.org/10.59664/jded.v1i1.5365.

Said, Kholil, and Ayon Diniyanto. "Determination of Advancement of Technology Against Law." *Journal of Law and Legal Reform* 2, no. 1 (2021): 125–34.

Sanders, Anna, Josi Khatarina, Rifqi Assegaf, Tessa Toumbourou, Heni Kurniasih, and Reni Suwarso. "The Omnibus Law on Job Creation and Its Potential Implications for Rural Youth and Future Farming in Indonesia." *Asia Pacific Viewpoint* 65, no. 2 (2024): 248–62. https://doi.org/10.1111/apv.12408.

Selznick, Philip, and Philippe Nonet. *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2003.

Sembiring, Raynaldo, Isna Fatimah, and Grita Anindarini Widyaningsih. "Indonesia's Omnibus Bill on Job Creation: A Setback for Environmental Law?" *Chinese Journal of Environmental Law* 4, no. 1 (2020): 97–109. https://doi.org/10.1163/24686042-12340051.

Setiadi, Wicipto. "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law." *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 9 (2020): 39–52.

Simabura, Charles, L A W Dalam, and Pembentukan Undang-undang Di. "Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi* 2, no. 1 (2022): 60–82. https://doi.org/10.7454/jkd.v2i1.1204.

Sisinaru, Sostones Y., and Susi Dwi Harijanti. "The Constitutionality of Outsourcing Job Regulation in the Law on Job Creation." *Law Reform: Jurnal Pembaharuan Hukum* 18, no. 1 (2022): 79–88. https://doi.org/10.14710/lr.v18i1.44249.

Sujono, Imam, and Mulyanto Nugroho. "Omnibus Law as Investment Law Reform in Indonesia Based on the Hierarchy of Legislation Principles." *Journal of Progressive Law and Legal Studies* 1, no. 02 (2023): 47–65. https://doi.org/10.59653/jplls.v1i02.28.

Sukamto, Hasim, Hulman Panjaitan, and Paltiada Saragi. "Legal Protection for Foreign Investors at Normative and Implementation Levels in Indonesia." *International Journal of Law, Crime and Justice* 2, no. 2 (2025): 46–53. https://doi.org/https://doi.org/10.62951/ijlcj.v2i2.567.

Suradiyanto. "The Investment Law Development to Increase Investment in Indonesia." *International Journal of Law and Management,* 61, no. 1 (2019): 17–23. https://doi.org/https://doi.org/10.1108/IJLMA-11-2017-0270.

Syafriadi. "Undang-Undang Cipta Kerja Pasca Revisi Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 30, no. 2 (2023): 277–99. https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss2.art3.

Terjomurti, Kukuh, and Sukarmi Sukarmi. "The Critical Study of the Omnibus Bill on Job Creation Based on John Rawls View on Justice." *Unnes Law Journal: Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang* 6, no. 2 (2020): 187–204. https://doi.org/https://doi.org/10.15294/ulj.v6i2.41709.

Theodora, Agnes. "UU Cipta Kerja: Dulu Dikebut Diam-Diam, Kini "Melempem"." Kompas.id, 2024. https://www.kompas.id/artikel/uu-cipta-kerja-dulu-dikebut-diam-diam-kini-melempem.

Wardani, Riska Putri, and Sunny Ummul Firdaus. "Analisis Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Korehensi Teori Pembentukan Undang-Undang." *Souvereignty : Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 4 (2022): 1–10. https://doi.org/https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.120.

Dinamika Pengakuan dan Perlindungan Hak Maternitas Pekerja Perempuan dalam Legislasi RUU Kesejahteraan Ibu dan Anak

Catur Nugraheni[1], I Gusti Kadek Agung Arka Yoga[2], Muhammad Reffarm Dwi Putra[3]
[123]Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: mailto:caturnugraheni@mail.ugm.ac.id
Naskah diterima: 19/08/2025, direvisi: 21/11/2026, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

The fulfilment of maternity rights for female workers is a key element of human rights protection and family welfare policy. Yet, its implementation in Indonesia remains constrained by regulatory gaps and labour-market practices. The Draft Law on Maternal and Child Welfare (RUU KIA) seeks to strengthen these protections by extending leave entitlements, providing supportive facilities, and reinforcing family involvement. This study examines the conceptual basis of maternity rights and the early legislative dynamics surrounding the RUU KIA, including emerging issues and stakeholder responses. Using a normative legal method with a conceptual approach, the analysis draws on legislation, parliamentary records, institutional perspectives, and public input. The findings show that maternity rights constitute fundamental rights that the state is obliged to safeguard, as affirmed in CEDAW and ILO Convention No. 183. While most Mini Factions in Parliament support a six-month maternity leave and accompanying leave for husbands, employer groups express concerns about productivity and the risk of heightened discrimination in hiring. The government endorses stronger protections but stresses the need for regulatory harmonization and viable financing schemes. Academics highlight persistent domestic-role bias and the limited role of the state. Overall, effective maternity protection requires a comprehensive policy design involving the state, employers, and families to prevent new forms of discrimination against women workers.

Keywords*: maternal rights; mother; responses; RUU KIA; welfare.*

ABSTRAK

Pemenuhan hak maternitas bagi pekerja perempuan merupakan bagian penting dari perlindungan hak asasi manusia dan kebijakan kesejahteraan keluarga. Namun implementasinya di Indonesia masih menghadapi tantangan, terutama pada aspek regulasi dan praktik ketenagakerjaan. Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA) disusun sebagai upaya negara untuk memperkuat perlindungan tersebut melalui penambahan durasi cuti, penyediaan fasilitas pendukung, serta penguatan peran keluarga. Penelitian ini mengkaji kerangka konsep eksistensi dan perlindungan hak maternitas, serta dinamika proses awal pembentukan RUU KIA, termasuk isu dan respons para aktor. Metode penelitian yang digunakan adalah hukum normatif dengan pendekatan konseptual. Data diperoleh antara lain dari regulasi, risalah DPR, pandangan kementerian/lembaga, dan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak maternitas merupakan hak fundamental yang wajib dijamin negara sebagaimana ditegaskan dalam CEDAW dan Konvensi ILO No. 183. Mini Fraksi DPR mayoritas mendukung cuti melahirkan enam bulan dan cuti pendampingan bagi suami. Namun organisasi pengusaha mengkhawatirkan dampak terhadap produktivitas dan potensi diskriminasi rekrutmen. Pemerintah mendukung penguatan hak maternitas dan sinkronisasi regulasi serta skema pembiayaan. Akademisi juga menilai masih terdapat potensi bias domestik dan lemahnya peran negara. Kesimpulannya, perlindungan hak maternitas membutuhkan desain kebijakan komprehensif yang melibatkan negara, dunia usaha, dan keluarga agar tidak memunculkan diskriminasi baru bagi pekerja perempuan.

Kata Kunci: dinamika; hak maternitas; ibu dan anak; kesejahteraan; RUU KIA.

A. Pendahuluan

Kesejahteraan merupakan salah satu hak yang selalu dikedepankan dan diutamakan oleh negara seperti yang terdapat dalam BAB XIV Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Kesejahteraan lahir meliputi kesejahteraan ekonomi sosial seperti kesejahteraan sandang, pangan, dan papan. Sedangkan kesejahteraan batin, itu yang bersifat emosional, intelektual, dan spiritual masyarakat.[1] Dalam konteks Indonesia, pemerintah telah berusaha mengakomodir kesejahteraan seperti kesejahteraan sosial, kesejahteraan keluarga, dan lainnya.

1 Ellyana Kusumawardhani, "Pelaksanaan PNPM Mandiri Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa Sidomukti Kecamatan Margoyoso, Pati," *Jurnal Ilmiah PPKN IKIP Veteran Semarang* 2, no. 1 (2017): 27–28.

Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Pemulihan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga, serta peraturan lain yang berkaitan dan mengatur pula mengenai Perempuan (Ibu) dan Anak. Selain berkaitan dengan permasalahan kesehatan, topik kesejahteraan ibu dan anak juga berkaitan dengan dunia kerja yang sering terjadi diskriminasi yang didapat oleh pekerja perempuan, khususnya ibu terkait pemenuhan hak maternitas. Pemenuhan hak ini jika dikaitkan dengan konstitusi di Indonesia, maka dalam UUD 1945 tertulis pada Pasal 28B ayat (1) yaitu hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan, Pasal 28G ayat (1) tentang hak atas rasa nyaman untuk melakukan sesuatu yang merupakan hak asasinya.

Pemenuhan dan perlindungan hak maternitas ini berkaitan langsung dengan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi manusia pada Pasal 27 ayat (2), lebih lanjut pada Konvensi CEDAW Pasal 5 secara khusus juga memadatkan kepada negara pihak untuk maternitas sebagai fungsi sosial oleh karena itu menjadi tanggung jawab bersama antara perempuan dan laki-laki untuk memastikan fungsi maternitas itu dapat membawa kesejahteraan.[2] Hak maternitas saat ini menjadi persoalan yang penting karena pada kenyataannya masih terdapat pembatasan kesempatan kerja oleh korporasi terkait fungsi reproduksi perempuan meskipun hal ini telah tertuang pula dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) yang mana tidak terimplementasi dengan semestinya. Jaminan pemenuhan hak ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang disebutkan bahwa terdapat 5 orang yang digolongkan sebagai kelompok rentan, di antaranya adalah anak-anak dan wanita hamil.

Berkaitan dengan pemenuhan hak tersebut, hal ini tampaknya akan berdampak pada jumlah partisipasi perempuan dalam dunia kerja. Melihat data Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah perempuan pekerja pada tahun 2022 mencapai 52,74 juta pekerja di Indonesia. Jumlah pekerja perempuan itu setara dengan 38,98% dari total pekerja yang ada di Indonesia. Bidang pekerjaan formal terbesar yang melibatkan perempuan adalah tenaga usaha penjualan (28,44%). Selain itu, perempuan yang bekerja di sektor pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan (24,6%). Sementara, masih berdasarkan catatan BPS pada tahun 2022, perempuan Indonesia yang bekerja menduduki level kepemimpinan dan ketatalaksanaan hanya 0,78%. Selain itu, perempuan yang menjadi pejabat pelaksana, tata usaha dan sejenisnya sebesar 6,2% dari populasi pekerja perempuan[3].

Di negara maju seperti Skandinavia, cuti orang tua diberlakukan sebagai paket bagi ayah dan ibu dengan sistem berbagi, maksimal sembilan bulan per orang. Kebijakan ini dianggap menguntungkan kedua pihak, orang tua maupun perusahaan. Namun, stigma lama yang menempatkan perempuan sebagai "manusia lemah" dan hanya layak mengurus rumah tangga masih membatasi akses perempuan pada pendidikan dan pekerjaan, sehingga perusahaan lebih cenderung memilih tenaga kerja laki-laki. Dalam konteks ini, muncul pertanyaan: apakah Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA), yang memberi cuti panjang, benar-benar menjamin perlindungan atau justru memperbesar marginalisasi perempuan?

2 Komnas Perempuan, *Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Tentang Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu Dan Anak (RUU KIA)*, 2019, https://komnasperempuan.go.id/pernyataan-sikap-detail/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-tentang-rancangan-undang-undang-kesejahteraan-ibu-dan-anak-ruu-kia.

3 Ninuk M Pambudy, *Partisipasi Kerja Perempuan Harus Meningkat*, September 19, 2023, https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/09/18/partisipasi-kerja-perempuan-harus-meningkat.

RUU KIA disusun sebagai komitmen DPR untuk meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak secara terpadu serta menjamin hak maternitas perempuan di dunia kerja. Regulasi ini diharapkan memastikan pemenuhan hak ibu demi lahirnya generasi emas yang berkontribusi bagi negara. Tulisan ini membahas kerangka hak maternitas secara nasional dan internasional, dinamika pro-kontra selama legislasi RUU KIA, serta komitmen negara dalam pengakuan dan perlindungan hak tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan memadukan pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah konsep-konsep dasar mengenai eksistensi dan perlindungan hak maternitas sebagaimana berkembang dalam teori hukum dan instrumen internasional, sehingga diperoleh kerangka pemikiran yang jelas dalam menilai posisi hak maternitas sebagai hak asasi dan hak sosial perempuan. Sementara itu, pendekatan peraturan dilakukan dengan menganalisis ketentuan dalam Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA) beserta regulasi terkait seperti Undang-Undang Ketenagakerjaan, hukum HAM, dan standar internasional, untuk menilai koherensi, kelengkapan, dan implikasi normatif dari pengaturannya terhadap perlindungan hak maternitas. Melalui dua pendekatan ini, penelitian berupaya memberikan analisis komprehensif mengenai kesesuaian pengaturan RUU KIA dengan prinsip-prinsip perlindungan maternitas yang ideal.

B. Pembahasan

Sebelum membahas mengenai dinamika pengakuan dan perlindungan hak maternitas dalam proses legislasi RUU KIA, pada bagian ini akan diuraikan mengenai bagaimana posisi hak maternitas dipandang dalam kehidupan dan bagaimana upaya pemerintah untuk melindungi hak tersebut melalui instrumen kebijakan atau peraturan perundang-undangan, serta bagaimana seharusnya kondisi yang ideal dalam rangka menerapkan perlindungan hak maternitas bagi perempuan di Indonesia.

B.1 Kerangka Konseptual Eksistensi dan Perlindungan Hak Maternitas

Kerangka konseptual eksistensi dan perlindungan hak maternitas dalam penelitian ini dibangun atas dasar pemahaman bahwa hak maternitas merupakan bagian dari hak asasi manusia yang melekat pada perempuan karena fungsi reproduksinya, sekaligus merupakan hak sosial yang harus dijamin negara.[4] Instrumen internasional seperti *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) menegaskan bahwa negara berkewajiban menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dalam pekerjaan, termasuk melalui penyediaan perlindungan maternitas yang memadai.[5] Demikian pula, *ILO Maternity Protection Convention* No. 183 secara eksplisit mengatur hak cuti melahirkan, larangan diskriminasi, jaminan pendapatan selama cuti, serta kebutuhan akan lingkungan kerja yang mendukung kesehatan ibu dan anak.[6] Oleh karena itu, eksistensi hak maternitas tidak semata dipahami sebagai fasilitas kerja, tetapi sebagai hak fundamental yang berkaitan dengan kesehatan, keberlangsungan hidup, dan kesetaraan gender.[7]

Dalam kerangka konseptual ini, perlindungan hak maternitas diposisikan sebagai struktur berlapis yang melibatkan perlindungan hukum, mekanisme pembiayaan, dukungan institusional, dan rekonstruksi peran ayah. Lapisan pertama menekankan perluasan norma hukum sebagai bentuk kewajiban negara

4 Abdul Muamar, *Meningkatkan Hak Maternitas Pekerja Perempuan*, April 10, 2023, https://greennetwork.id/ikhtisar/meningkatkan-hak-maternitas-pekerja-perempuan/#:~:text=Mengenal%20Hak%20Maternitas,cuti%20hamil%2F%20melahirkan%20dan%20menyusui.

5 Komnas Perempuan, *Siaran Pers Komnas Perempuan Refleksi 35 Tahun Ratifikasi Konvensi CEDAW Di Indonesia (Jakarta, 24 Juli 2019)*, July 24, 2019, https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-refleksi-35-tahun-ratifikasi-konvensi-cedaw-di-indonesia-jakarta-24-juli-2019#:~:text=Perempuan%20di%20Indonesia%E2%80%9D-,Jakarta%2C%2024%20Juli%202019,asasi%20perempuan%20dari%20berbagai%20negara.

6 Foreign, Commonwhealth & Development Office, *ILO Convention No. 183 Maternity Protection and Recommendation 191*, (UK Government), 2000, 2.

7 Foreign, Commonwhealth & Development Office, *ILO Convention No. 183 Maternity Protection and Recommendation 191*, 4.

untuk *protect–respect–fulfill* hak maternitas, sebagaimana dianjurkan oleh teori HAM internasional.[8] Lapisan kedua menempatkan pembiayaan berbasis jaminan sosial sebagai strategi utama untuk mencegah diskriminasi terhadap pekerja perempuan yang sering muncul ketika beban finansial cuti sepenuhnya ditanggung perusahaan.[9] Lapisan ketiga memuat dukungan institusional seperti ruang laktasi, fleksibilitas kerja, dan fasilitas penitipan anak, yang telah terbukti berpengaruh signifikan terhadap keberlanjutan pemberian ASI dan kesejahteraan keluarga.[10] Lapisan terakhir menjabarkan rekonstruksi peran ayah melalui pengaturan cuti pendamping *non-transferable*, sejalan dengan praktik negara-negara Nordik yang menunjukkan bahwa keterlibatan ayah berkontribusi pada pengasuhan lebih setara dan mengurangi beban peran reproduktif yang selama ini ditanggung perempuan.[11]

Dengan demikian, kerangka konseptual ini menempatkan eksistensi dan perlindungan hak maternitas bukan hanya sebagai kewajiban normatif, tetapi sebagai konstruksi multidimensional yang harus dirancang secara komprehensif agar sejalan dengan standar internasional, mendukung kesehatan ibu dan anak, serta mendorong kesetaraan gender dalam pekerjaan dan keluarga. Kerangka ini digunakan untuk mengidentifikasi gap antara norma dan realitas implementasi di Indonesia, sekaligus sebagai dasar teoretis dalam menganalisis dinamika proses legislasi RUU KIA.

Pada lapisan pertama, Indonesia sebagai *duty bearer* (pemangku kewajiban) telah berupaya menunaikan kewajibannya. Kewajiban untuk menghormati (*to respect*) dilakukan dengan cara tidak mencampuri urusan dalam penikmatan hak maternitas, misal tidak memberi sanksi kepada perempuan hamil yang mengajukan cuti kelahiran. Kewajiban untuk melindungi (*to protect*), bahwa negara menjamin agar tidak ada pihak yang mengganggu pelaksanaan hak maternitas oleh pemegang hak, misalnya negara harus melindungi akses perempuan pekerja terhadap cuti kehamilan dan cuti kelahiran dengan memastikan bahwa pemberi kerja tidak melarang pekerja perempuan untuk mengajukan cuti tersebut. Kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*) artinya bahwa negara berperan untuk mengambil langkah-langkah agar memenuhi hak maternitas bagi pekerja perempuan, misalnya dengan memberikan bantuan hukum gratis bagi pekerja perempuan yang dilanggar hak maternitasnya oleh pemberi kerja.[12] Ketiga kewajiban tersebut berusaha dipenuhi dalam UU Ketenagakerjaan. Perempuan yang sedang dalam keadaan hamil, melahirkan atau haid berhak mendapatkan cuti atau tidak diwajibkan bekerja, hal ini diatur dalam Pasal 76 ayat (2), Pasal 81 ayat (1) dan Pasal 82. Cuti melahirkan diberikan selama 1,5 bulan sebelum melahirkan dan 1,5 bulan setelah melahirkan. Cuti haid diberikan selama dua hari, dan cuti keguguran selama 1,5 bulan. Pekerja perempuan yang masih berada dalam fase menyusui tidak boleh diganggu untuk menyelenggarakan pemberian ASI di waktu bekerja, sebagaimana diatur dalam Pasal 83. Dalam Pasal 84 dan Pasal 93, pekerja yang menggunakan waktu cuti berhak mendapatkan upah penuh, yakni pekerja perempuan yang mengalami haid hari pertama dan kedua, serta untuk pekerja yang istrinya melahirkan atau keguguran kandungan. Kewajiban negara Indonesia untuk melindungi warga negara dalam hal ini lebih khusus tercermin dalam Pasal 153 bahwa pemberi kerja dilarang melakukan pemutusan hubungan kerja karena alasan pekerja yang melahirkan, keguguran kandungan atau menyusui bayinya. Namun untuk kewajiban negara dalam memenuhi hak maternitas ini, di Indonesia masih belum maksimal,

8 M. Syafi'ie, "Instrumentasi Hukum Ham, Pembentukan Lembaga Perlindungan Ham Di Indonesia Dan Peran Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 684.

9 Resmi Setia Milawati, "Mendorong Kesejahteraan Perempuan: Menjamin Cuti Maternitas Melalui Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan," Pendidikan Publik JP116, Jakarta, January 31, 2024, 7.

10 Katharina Hauck et al., "Integrating Motherhood and Employment: A 22-Year Analysis Investigating Impacts of US Workplace Breastfeeding Policy," *Journal Pre-Proof*, ahead of print, 2020, 3, https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2020.100580.

11 Maria C. Huerta et al., "Fathers' Leave and Fathers' Involvement: Evidence from Four OECD Countries," *Eur J Soc Secur* 16, no. 4 (2014): 6–7, https://doi.org/doi:10.1177/138826271401600403.

12 Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, "Frequently Asked Questions on A Human Rights-Based Approach to Development Cooperation," United Nations, 2006, 2.

tampak bahwa belum ada ketegasan dan keseriusan negara dalam mem-*backup* ketika perusahaan tak mampu memberikan upah yang layak bagi pekerja perempuan yang mengajukan cuti. Sehingga, jaminan kesejahteraan ini masih seolah dibebankan untuk pemberi kerja secara penuh. Selain itu, Pasal 4 Konvensi ILO 183/2000 juga mengatur mengenai cuti melahirkan bagi pekerja perempuan minimal 14 minggu baik sebelum maupun setelah persalinan.

Lapisan kedua, berupa pembiayaan penyelenggaraan hak maternitas bagi pekerja berbasis jaminan sosial sebagai upaya pencegahan diskriminasi bagi pekerja perempuan karena biaya ditanggung sepenuhnya oleh perusahaan, masih menjadi wacana dan rancangan program. PT JAMSOSTEK dan BPJS Ketenagakerjaan akan menjadi *leading sector* perwujudan pemenuhan hak maternitas terkait skema jaminan sosial. Walaupun telah ada program dari kedua lembaga tersebut dalam memberikan jaminan sosial ketenagakerjaan, namun masih harus dirancang untuk lebih responsif gender melalui pemberian perhatian penuh atas risiko dan kerentanan spesifik gender berupa perlindungan hak maternitas.[13]

Lapisan ketiga, mengenai dukungan institusional dalam penyelenggaraan hak maternitas seperti penyediaan ruang menyusui, fleksibilitas kerja bagi perempuan menyusui, dan fasilitas *daycare* untuk anak pekerja agar bisa menjamin terlaksananya pemberian ASI eksklusif dan kesejahteraan keluarga. Negara Indonesia telah mengatur hal ini, antara lain dalam Pasal 83 UU Ketenagakerjaan, bahwa pekerja perempuan yang sedang menyusui berhak mendapatkan perlakuan sepatutnya untuk dapat menyusui anaknya pada jam kerja. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa pekerja wajib diberi waktu dan tempat khusus untuk menyusui sesuai kemampuan perusahaan yang diatur dalam peraturan perusahaan atau perjanjian kerja. Selain itu Pasal 3 dan Pasal 10 Konvensi ILO (*International Labour Organization*) 183/2000[14] juga mengatur soal agar setiap pekerja diberi waktu untuk istirahat selama menyusui, pengurangan jam kerja harus diatur secara hukum dan praktik nasional serta setiap pengurangan waktu kerja harus dibayar dengan sesuai. Pasal 43 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan juga mengatur tentang kewajiban pemberian dukungan bagi ibu menyusui dan pengadaan fasilitas khusus menyusui di tempat kerja dan fasilitas umum.

Lapisan terakhir, mengenai rekonstruksi peran ayah dalam pendampingan penyelenggaraan hak maternitas yang harus diatur dan diberikan secara memadai, seperti di negara-negara *Nordic* untuk memaksimalkan perwujudan kesejahteraan keluarga, telah diatur antara lain pada Pasal 93 UU Ketenagakerjaan. Pasal tersebut mengatur bahwa seorang suami yang istrinya melahirkan atau keguguran diberi waktu cuti selama dua hari. Namun, untuk dukungan waktu selama istri menyusui, hukum positif di Indonesia belum mengaturnya secara eksplisit dan memadai.

Kendati negara telah mengatur hak maternitas dalam hukum positif Indonesia, namun kenyataannya masih banyak pekerja perempuan yang tidak dapat mengakses hal tersebut dan bahkan mendapat diskriminasi. Sebagai contoh, beberapa perusahaan justru memecat pekerja perempuan yang mengambil cuti hamil selama 3 bulan penuh.[15] Survei yang dilakukan di beberapa daerah seperti Lampung, Jawa Tengah, dan Bali, menemukan bahwa beberapa pengusaha yang memberikan waktu cuti selama 3 bulan kepada pekerja tidak membayarkan penuh upahnya. Selain itu, sebanyak 13,4 persen pekerja dari total 479 responden di wilayah kota besar di Indonesia tidak memperoleh cuti maternitas. Sedangkan untuk buruh kontrak, faktanya lebih sulit untuk memperoleh cuti maternitas dibandingkan dengan buruh tetap.[16] Penyedia kerja masih memperlakukan perempuan hamil sama dengan pekerja lainnya dalam hal beban

13 Milawati, "Mendorong Kesejahteraan Perempuan: Menjamin Cuti Maternitas Melalui Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan," 7.
14 ILO, "K 183 Konvensi Perlindungan Maternitas, 2000," Konferensi Umum Organisasi Perburuhan Internasional, Jenewa, 2000, 6,9.
15 Muamar, *Meningkatkan Hak Maternitas Pekerja Perempuan*.
16 Milawati, "Mendorong Kesejahteraan Perempuan: Menjamin Cuti Maternitas Melalui Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan," 9.

kerja. Banyak penyedia kerja juga belum dapat menyediakan fasilitas pendukung penyelenggaraan hak maternitas seperti ruang laktasi, ruang kerja yang nyaman, dan fasilitas *daycare* atau penitipan anak secara gratis, dan sebagainya. Fenomena ini tidak hanya terjadi di institusi swasta, institusi publik pun banyak ditemukan belum memberikan fasilitas ruang laktasi dan *daycare* yang memadai untuk karyawannya.[17] Perlu digarisbawahi bahwa terkadang tidak terpenuhinya berbagai hak maternitas pekerja perempuan di atas bukan sepenuhnya merupakan itikad jahat pemberi kerja, namun karena ketidakmampuan, salah satunya terkait dengan skala usaha yang dalam praktiknya juga tidak ada dukungan atau bantuan dari pemerintah.

Di seluruh dunia, pedoman mengenai penetapan waktu cuti sebagai bagian dari hak maternitas diatur dalam undang-undang. *Benchmarking* pemenuhan hak maternitas dapat diambil dari negara lain. Chili pada tahun 1919 mengintegrasikan cuti hamil ke dalam hak sosial, berawal dari Organisasi Perburuhan Internasional menetapkan standar global pertama serta undang-undang perburuhan Chili terpusat pada perlindungan ibu dan keluarga, serta tujuan utama adalah untuk mengurangi angka kematian bayi. Panjangnya cuti hamil dikorelasikan dengan perlindungan kesehatan bayi, undang-undang perburuhan masa itu menjadi fasilitator akan pengasuhan dan perawatan bayi yang ibunya dalam kondisi kerja.[18]

Peran perempuan pada usia reproduktif semakin meningkat di pasar tenaga kerja. Sehingga peran ibu menyusui yang sedang ada dalam dunia kerja perlu diberikan dukungan yang komprehensif baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.[19] Isu pemberian cuti yang panjang dan inklusif menjadi penting untuk diperhatikan. Kenyataannya hanya 53 % negara di dunia yang mematuhi standar ILO yaitu penerapan cuti minimal 14 minggu. Meski demikian, perlu diketahui bahwa ada negara-negara yang sangat *concern* dengan urusan pemenuhan hak maternitas ini. Berikut adalah gambaran berbagai negara dalam upaya memenuhi hak cuti melahirkan bagi pekerja perempuan[20]:

Tabel 1. Gambaran Waktu Cuti di Berbagai Negara

Negara	Lama Cuti Melahirkan
Bulgaria	58,6 minggu (hampir 1 tahun 2 bulan)
Yunani	43 minggu (11 bulan)
Britania Raya	39 minggu (10 bulan)
Slowakia	(8 bulan 2 minggu)

Sumber:https://narasi.tv/read/narasi-daily/negara-dengan-cuti-melahirkan-terlama

Dibandingkan dengan beberapa negara di atas, Indonesia masih sangat jauh, baik dalam pemberian kebijakan maupun implementasinya. Ketimpangan yang terjadi meliputi jangka waktu dan juga pemberian fasilitas pendukung penyelenggaraan hak amternitas. Hal ini tampak sebagaimana dijelaskan dalam isu implementasi di atas. Selain tantangan implementasi yang masih sangat minim baik dari pihak pemberi kerja maupun dari ketidaktegasan pemerintah dalam pemberian sanksi bagi pihak pelanggar, juga karena minimnya peran pemerintah dalam memberi dukungan atau jaminan sosial sebagai upaya untuk mem-*backup* perusahaan yang tidak mampu menunaikan upah secara penuh bagi pekerja yang melaksanakan

17 Zayati Mandasari, *Hak Menyusui Bagi Ibu Yang Bekerja*, Oktober 2010, https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--hak-menyusui-bagi-ibu-yang-bekerja.
18 Lidia Casas and Tania Herrera, "Maternity Protection vs. Maternity Rights for Working Women in Chile: A Historical Review," *Reproductive Health Matters* 20, no. 40 (2012): 475–90.
19 Caesar G. Victora, "Breastfeeding in the 21st Century: Epidemiology, Mechanisms, and Lifelong Effect," *Lancet* 387, no. 10017 (2016): 475.
20 Rusti Dian, *10 Negara Dengan Cuti Melahirkan Terlama, Bagaimana Dengan Indonesia?*, August 26, 2023, https://narasi.tv/read/narasi-daily/negara-dengan-cuti-melahirkan-terlama.

cuti maternitasnya. Selain itu, mayoritas pekerja di Indonesia berada pada sektor Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) dan sektor domestik, yang dalam praktiknya tidak tercakup dalam peraturan mengenai pemberian hak maternitas.

B.2 Dinamika dalam Proses Legislasi RUU KIA

Berdasarkan Naskah Akademik RUU KIA, salah satu urgensi pembentukan RUU dapat dilihat dari banyaknya kasus meninggalnya ibu dan bayi akibat dari beberapa faktor, seperti buruknya pemenuhan gizi bagi ibu dan anak, program pemerintah yang belum terlaksana secara merata, dan maraknya pernikahan dini.[21] RUU KIA didasari upaya pemerintah untuk menjamin kesejahteraan ibu dan anak yang dipengaruhi oleh proses kehamilan, persalinan dan pasca lahir. Kondisi tersebut memerlukan perawatan khusus yang harus didukung oleh berbagai pihak.[22]

Dalam perjalanannya, banyak terjadi perbedaan pandangan politik dalam pembahasan RUU KIA ini, khususnya pada pasal yang mengatur mengenai cuti melahirkan. Pergolakan politik pada *rule making process* merupakan hal yang biasa, karena pada dasarnya undang-undang itu merupakan kristalisasi dari kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaingan.[23]Menurut Curzon, hubungan antara hukum dan politik sangat terlihat jelas.[24] Politik dan hukum memang tidak bisa saling dipisahkan satu dengan yang lainnya. Lembaga legislatif dan eksekutif pembentuk hukum merupakan lembaga politik yang baik sedikit akan ada kehendak politik (*political will*). Dinamika politik internal dapat dilihat dari perbedaan pandangan berbagai fraksi di DPR[25]

Menurut *Black's Law Dictionary*, legislasi diartikan suatu proses pembuatan atau penetapan undang-undang positif dalam bentuk tertulis, menurut suatu prosedur formal, oleh cabang pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan proses tersebut.[26] Menurut Ann Seidman, proses pembentukan hukum tertulis terdiri dari enam tahapan, yaitu asal-usul rancangan peraturan perundang-undangan, konsep, penentuan prioritas, penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, penelitian, dan siapa yang mempunyai akses[27].

Secara mekanisme formal, pembentukan peraturan menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan PUU), disebutkan bahwa tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan terdiri atas perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Apabila tahapan-tahapan tersebut tidak terpenuhi, maka undang-undang tersebut telah cacat formil dan dapat diajukan uji formil ke Mahkamah Konstitusi. Pasal 96 ayat (1) mengatur bahwa masyarakat berhak untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Hutington dan Nelson, partisipasi masyarakat merupakan aktivitas dari masyarakat privat yang didesain untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.[28] Menurut Alexander Abe, terdapat tiga dampak dari partisipasi masyarakat antara lain terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan

21 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu dan Anak.
22 Ida Bagus Gde Manuaba, *Penyakit Kandungan Dan Keluarga Berencana Untuk Pendidikan Bidan* (EGC, 2010), 95.
23 Ahmad Ridwan Tentowi, "Maritime Law Development on Special Department on Sea Transportation," *Journal of Law, Policy, and Globalization 84* 84, nos. 2224–3240 (2019): 118.
24 Krisnadi Nasution and Syofyan Hadi, "Shift of Political Determination upon Law in Indonesia," *Opcion* 35, no. 21 (2019): 2338.
25 Terdiri dari fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Golongan Karya (Golkar), Nasional Demokrat (Nasdem), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Demokrat, dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).
26 Henry Campbell Black and Bryan A. Graner, *Black's Law Dictionary* (Thomson West, 2004), 2335.
27 *Ibid.*
28 Munir Mohammad, *Social-Media and Democratic in Iraqi Kurdistan* (Lexington Book, 2020), 31.

perencanaan, dan meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.[29] Partisipasi masyarakat dapat dilakukan secara tertulis maupun lisan pada rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, dan seminar.

Bab selanjutnya akan membahas mengenai dinamika yang terjadi baik internal maupun eksternal parlemen dan pemerintah sebagai salah satu unsur *formal mechanism* pembentukan peraturan perundang-undangan berupa partisipasi masyarakat. Tarik menarik dan diskursus kepentingan yang lahir dalam proses legislasi RUU KIA digambarkan dalam uraian di bawah ini.

B.3 Dinamika Internal Parlemen

Pertentangan politik internal dapat dilihat dari perbedaan pandangan fraksi-fraksi yang duduk di Senayan dalam proses penyusunan RUU KIA. Perbedaan pandangan terkait pemenuhan hak maternitas dapat dilihat dalam tabel berikut[30]:

Tabel 2. Pendapat Kementerian/Lembaga

Partai	Cuti Melahirkan dan Pendampingan	Definisi Ibu dan Keluarga	Penyediaan Fasilitas
PDIP	Cuti melahirkan 6 bulan dan cuti pendampingan melahirkan 40 hari.	-	-
Golkar	Hak cuti perlu sinkronisasi dengan UU lain dan situasi pemulihan ekonomi pasca Covid-19.	Definisi ibu seharusnya mencakup ibu dengan anak di luar nikah dan hasil pemerkosaan.	-
Gerindra	-	Perlu diatur orang tua Wali atau Orang Tua Angkat.	-
Nasdem	Cuti pendampingan melahirkan maksimal 40 hari dan cuti keguguran minimal 7 hari.	-	Menyediakan layanan, sarana, dan prasarana yang memberikan kemudahan bagi ibu dan anak.
PKB	Cuti melahirkan minimal 6 bulan, cuti keguguran 1,5 bulan (sesuai dengan surat keterangan dokter) hak gaji 100% di 3 bulan pertama, dan 75% di 3 bulan berikutnya.	-	Menyediakan fasilitas, sarana, dan prasarana, serta pelayanan bagi ibu dan anak.
PKS	Cuti paling sedikit 6 bulan dan cuti bagi suami tanpa kehilangan hak atas upah dan gaji.	Penambahan kata menikah pada Pasal 1 angka 3 tentang definisi ibu.	Menyediakan fasilitas tempat laktasi dan penitipan anak (daycare) penyandang disabilitas.
PAN	Penambahan durasi Cuti	-	Diatur dukungan alokasi anggaran, fasilitas, dan sarana prasaranan yang memadai.
PPP	Cuti pendamping melahirkan suami maksimal 40 hari, keguguran maks. 7 hari.	-	-
DPD	Durasi cuti melahirkan perlu ditinjau ulang agar tidak mengurangi produktivitas Perusahaan.	-	-

Sumber: Risalah Dengar Pendapat DPR RI.

29 Salahudin Tanjung Seta, "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Udangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 160.
30 Pendapat Mini Fraksi Rancangan Undang-Undang Ibu dan Anak dalam naskah Dengar Pendapat RUU KIA.

Perbedaan pendapat paling mendasar adalah soal penetapan jangka waktu cuti. Jika dilihat, ada beberapa fraksi yang menggunakan frasa "minimal" dan "maksimal" atau langsung merujuk pada 6 bulan. Menurut Rahmad Handoyo dari fraksi PDIP, menyatakan bahwa usulan cuti 6 bulan ini ditujukan agar ibu dapat memberikan ASI eksklusif sehingga *stunting* bisa diperangi[31] mengingat angka *stunting* Indonesia berada di angka 21,6% di tahun 2022[32]. Menurut fraksi PAN, penambahan cuti ini diharapkan berdampak positif pada tumbuh kembang dan psikologi ibu dan anak. Antar fraksi sepakat bahwa hak cuti melahirkan adalah 6 bulan dan cuti pendampingan melahirkan adalah 40 hari. Pekerja yang menjalankan hak cutinya tetap mendapatkan upah atau gaji dari perusahaannya.

Usulan-usulan tersebut telah sedikit memuat konstruksi paternitas atas eksistensi ayah dalam pengasuhan, dengan adanya cuti pendampingan bagi ayah selama 40 hari dan 7 hari. Sayangnya, hanya satu fraksi yang memperhatikan soal paternitas ini, yakni Fraksi PKS. Menurut PKS, ibu dan ayah harus secara bersama-sama belajar pendidikan dan perawatan, pengasuhan *(parenting)*, dan tumbuh kembang anak sehingga keduanya memiliki bekal untuk mendidik dan mengasuh anak secara optimal. Sejalan dengan hal tersebut, apabila dikaitkan dengan cuti pendampingan, pemberian cuti ini diharapkan menciptakan kerja perawatan (*work care*)[33] yang seimbang bagi orang tua untuk anaknya. Fungsi ini menjadi penting karena akan menimbulkan hubungan psikologis yang semakin dekat antara orang tua dan anak. Sesuai dengan fungsi afeksi keluarga, masing-masing entitas dalam keluarga memiliki peran masing-masing. Peran ayah adalah untuk melindungi dan mendampingi istri dan anaknya dan peran ibu adalah untuk memberikan ASI eksklusif, mendidik dan merawat anaknya bersama dengan suami.

Berbeda dengan pandangan Mini Fraksi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI berpendapat bahwa hak cuti ini perlu ditinjau lebih lanjut. Lili Amelia mengungkapkan bahwa penerapan cuti melahirkan selama 6 bulan dapat berakibat kurangnya perusahaan-perusahaan untuk mempekerjakan perempuan, karena banyaknya cuti sehingga dianggap mengganggu produktivitas. Adanya cuti melahirkan yang demikian dapat dikatakan sebagai salah sasaran, karena ditakutkan wanita justru akan kesulitan untuk mendapatkan lapangan pekerjaan. Karena perusahaan akan cenderung mereduksi atau bahkan menutup keran bagi pekerja perempuan untuk melamar kerja.

Berkaitan dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Salah satu hal yang perlu dilakukan harmonisasi menurut fraksi Partai Golkar, adalah hak cuti di RUU KIA juga harus sama dengan UU lain seperti Ketenagakerjaan agar tidak terjadi ketimpangan dan kebingungan masyarakat.[34] Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat beberapa perbedaan antara RUU KIA dengan UU Ketenagakerjaan:

31 Fadjar Hadi, *Anggota DPR PDIP: Pengesahan RUU KIA Masih Jauh, Prinsipnya Kita Dukung*, June 23, 2022, https://kumparan.com/kumparannews/anggota-dpr-pdip-pengesahan-ruu-kia-masih-jauh-prinsipnya-kita-dukung-1yLuZPECNPd/full.

32 Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, *Buku Saku Hasil Survei Status Gizi Indonesia (SSGI), Kementrian Kesehatan Republik Indonesia* (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2022).

33 Sri Wiyanti Eddyono, "Mendorong Lingkungan Yang Mendukung Kerja Perawatan Adil Gender"SEAN Semiloka, Jakarta, 2023), 12.

34 Nyoman Suardhika, *Legislator Golkar Komisi VIII DPR RI Ingin Hak Cuti Melahirkan Di RUU KIA Sama Dengan UU Ketenagakerjaan*, September 21, 2023, https://kabargolkar.com/read/kabar_parlemen/34239/legislator-golkar-komisi-viii-dpr-ri-ingin-hak-cuti-melahirkan-di-ruu-kia-sama-dengan-uu-ketenagakerjaan.

Tabel 3. Perbandingan Cuti Antara RUU KIA dengan UU Ketenagakerjaan

Norma dalam RUU KIA	Norma dalam UU No. 13 Tahun 2003
Pasal 4 ayat (2) huruf a, mendapatkan cuti melahirkan paling sedikit 6 bulan.	Pasal 82 ayat (1), hak cuti melahirkan selama 1,5 bulan sebelum dan 1,5 bulan sesudah menurut perhitungan dokter kandungan atau bidan.
Pasal 4 ayat (2) huruf b Cuti keguguran selama 1,5 bulan atau sesuai dengan surat keterangan dokter kandungan atau bidan.	Pasal 82 ayat (2), cuti keguguran selama 1,5 bulan atau sesuai dengan surat keterangan dokter kandungan atau bidan.
Pasal 6 ayat (2) Suami sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berhak mendapatkan hak cuti pendampingan: a) melahirkan paling lama 40 hari; atau b) keguguran paling lama 7 hari.	Pasal 93 ayat (4) huruf e Isteri melahirkan atau keguguran kandungan, dibayar untuk selama 2 hari.

Sumber: Data diolah

Usulan-usulan minor lainnya selain yang diuraikan dalam tabel di atas, juga diajukan pada sesi ini. Sebagian besar fraksi sepakat untuk disediakannya fasilitas, sarana, dan prasarana untuk ibu yang baru melahirkan, seperti ruang laktasi dan *daycare* atau tempat penitipan anak untuk umum dan disabilitas.

B.4 Dinamika Internal Pemerintah

Melihat gambaran praktik penetapan jangka waktu cuti melahirkan sebagai salah satu pemenuhan hak maternitas di berbagai negara, merupakan sebuah angin segar bagi bangsa Indonesia karena pemerintah dan juga DPR akan segera merealisasikan ketentuan terkait hak maternitas yang tercakup dalam RUU KIA. Berikut ini adalah berbagai pandangan masukan atas berbagai isu yang mengiringi penyusunan RUU KIA yang lahir dari internal pemerintah Indonesia:

Tabel 4. Pendapat Kementerian/Lembaga

Kementerian/ Lembaga	Perpanjangan Masa Cuti	Akses Hak Maternitas Penyandang Disabilitas	Mekanisme Evaluasi dan Pengawasan Pelaksanaan Aturan	Sinkronisasi dan Pelaksanaan Peraturan
Komnas Perempuan[35]	Mendukung perpanjangan masa cuti dalam RUU KIA, mendukung mekanisme pembayaran cuti 3 bulan pertama dan kedua sesuai muatan RUU KIA.	Meminta agar dimasukkan subjek tersebut dalam RUU KIA.	Ditetapkan sanksi bagi penyedia kerja yang melanggar. Negara harus siap menyubsidi jika ada perusahaan yang tidak mampu membayar cuti 3 bulan kedua.	Agar ditetapkan waktu yang pasti terkait harmonisasi dengan peraturan yang ada sebelumnya.
Kementerian PPPA[36]	Mendukung, untuk penguatan masa 1000 hari pertama kehidupan anak.	-	-	-

35 Komnas Perempuan, *Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Tentang Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu Dan Anak (RUU KIA)*.
36 Kementerian Pemberdayaan perlindungan Perempuan dan Anak, Pemerintah Bagas RUU KIA Untuk Atasi Permasalahan Ibu Dan Anak, January 2022, https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/4042/pemerintah-bahas-ruu-kia-untuk-atasi-permasalahan-ibu-dan-anak.

Kementerian Hukum dan HAM[37]	Perlu dikaji ulang urgensi cuti suami. Khawatir cuti yang lama akan menjadikan banyak perusahaan tidak mau menerima perempuan sebagai pekerja.	-	Perlu dilakukan sinkronisasi secepatnya dengan peraturan ketenagakerjaan, kepegawaian dan lain-lain agar tidak *overlap.* Perlu rencana aksi nasional pusat dan daerah terkait implementasi, agar menjamin semua pihak punya komitmen yang sama terhadap peraturan ini.
Kemenaker[38]	Mendukung seluruh upaya dalam RUU dan tidak memberikan catatan khusus.		

Sumber: Data diolah

Secara khusus, Komnas Perempuan juga menggarisbawahi tanggung jawab negara dalam upaya pengembangan pendidikan terkait keadilan gender, kesehatan reproduksi dan fungsi maternitas di semua jenjang pendidikan dan sektor sebagai upaya memastikan agar cuti pendampingan dari suami atau anggota keluarga lain digunakan untuk meringankan beban kerja domestik dan pengasuhan dari perempuan. Hal terpenting bagi penetapan RUU KIA ini adalah harus ditinjau ulang risiko pembakuan peran domestik berbasis gender. Karena dengan adanya penetapan kewajiban ibu pada pengasuhan dan pemenuhan kesejahteraan anak yang dikatakan dilakukan bersama dengan ayah, justru seolah mengurangi peran ayah itu sendiri.[39]

Komnas Perempuan berpendapat bahwa pembakuan peran domestik yang seolah menjadi beban ibu harus ditinjau ulang. Jika ketentuan mengenai penetapan kewajiban ibu tidak direkonstruksi, justru akan terjadi pemberatan peran ibu sendiri dan akan mengarah kepada opini peminggiran peran ayah. Padahal, menurut Lamb, peran ayah dan ibu haruslah sama yang meliputi kehadiran dan keaktifan mereka dalam mendampingi aktivitas anak sehari-hari sebagai bagian dari proses perkembangan.[40] Jika tidak terjalin, maka anak kelak akan cenderung mengalami masalah karakter dan sosialisasi.[41] Pendapat Komnas Perempuan untuk memastikan bahwa jangka waktu cuti untuk suami benar-benar efektif dimanfaatkan untuk meringankan beban suami dalam mengurus anak pasca melahirkan, ini merupakan masukan yang cukup progresif dan berparadigma kesetaraan gender.

Selain hal-hal sebagaimana dalam tabel di atas, Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) pada saat rapat pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) terkait RUU KIA, menegaskan mengenai definisi baku Ibu, pengaturan hak ibu di antaranya hak atas layanan psikologi dan siapa yang akan memberikan pelayanan tersebut.[42] Selanjutnya, melalui pernyataan Menteri Ketenagakerjaan, pihaknya ingin mewujudkan konsepsi kerja layak untuk semua, bahwa salah satu hak dasar bagi pekerja adalah diperlakukan secara tidak diskriminasi dan tidak dilecehkan dalam dunia kerja. Selain itu, Kemenaker terus berkomitmen untuk melakukan Gerakan Nasional Non Diskriminasi di Tempat Kerja. Sejalan mendukung RUU KIA, Kementerian Ketenagakerjaan juga menyusun Keputusan Menteri tentang Pedoman Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Tempat Kerja.[43]

37 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Menj*adi Narasumber Dalam Diskusi Pro Kontra RUU KIA Direktur Instrumen HAM Soroti Kualitas Hidup Ibu Dan Anak Serta Hak Cuti Melahirkan Bagi Suami, February 2023, https://ham.go.id/2022/07/26/menjadi-narasumber-dalam-diskusi-pro-kontra-ruu-kia-direktur-instrumen-ham-soroti-kulitas-hidup-ibu-dan-anak-serta-hak-cuti-melahirkan-bagi-suami/.

38 Kementerian Ketenagakerjaan, Menaker Dorong Tempat Kerja Tanpa Diskriminasi Bagi Perempuan, May 27, 2023, https://www.cnbcindonesia.com/news/20230527184240-4-441125/menaker-dorong-tempat-kerja-tanpa-diskriminasi-bagi-perempuan.

39 Komnas Perempuan, "Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Tentang Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA)."

40 Parmanti and Santi Esterlita Purnamasari, "Peran Ayah Dalam Pengasuhan Anak," *Jurnal InSight* 17, no. 2 (2015): 82.

41 Eky Prasetya Pertiwi and Hendrik Siswono, "Diskursus Keadilan Gender Terhadap Tumbuh Kembang Anak Usia Dini," *Widya Kumara Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini* 2, no. 2 (2021): 205.

42 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Menjadi Narasumber Dalam Diskusi Pro Kontra RUU KIA Direktur Instrumen HAM Soroti Kualitas Hidup Ibu Dan Anak Serta Hak Cuti Melahirkan Bagi Suami*.

43 Kementerian Ketenagakerjaan, *Menaker Dorong Tempat Kerja Tanpa Diskriminasi Bagi Perempuan*.

B.5 Dinamika Eksternal Parlemen dan Pemerintah

Selain diskursus yang hadir dari sisi internal, proses legislasi RUU KIA juga mengalami dinamika yang terjadi di luar parlemen dan pemerintah. Berbagai sudut pandang hadir dari organisasi masyarakat sipil yang berkepentingan terutama terkait dengan kepentingan atas hak maternitas dalam hubungan kerja. Berikut uraian mengenai hasil Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Kerja (Panja) Komisi VIII DPR RI:

Tabel 5. Pendapat Organisasi Pengusaha dalam Rapat Panja RUU KIA

Organisasi	Masukan Bagi RUU KIA
Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO)	a. Pengaturan lama cuti 6 bulan perlu dipertimbangkan karena tidak hanya menyasar pada perusahaan formal tetapi juga ibu pekerja di sektor lain. b. Pengaturan cuti melahirkan selama 3 bulan dan cuti ayah selama 2 hari dalam UU Ketenagakerjaan dianggap masih relevan sehingga perlu ditinjau ulang. c. Pengaturan cuti ibu pekerja pada momen stategis dianggap multi tafsir.
Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI)	a. Pengaturan lama cuti ibu pekerja 6 bulan perlu dipertimbangkan. b. Ibu pekerja yang mendampingi imunisasi tidak harus mengambil cuti.
Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil Mikro (ASPPUK)	a. RUU KIA seharusnya menjamin kesejahteraan ibu dan anak serta HAM. b. Cuti melahirkan 3 bulan dianggap tidak memadai. c. Perusahaan harus menyediakan sarana dan prasarana untuk meningkatkan produktifitas ibu pekerja. d. Pengelolaan Perusahaan harus ramah pada ibu dan anak. e. Perempuan dianggap mengalami beban kerja ganda (ranah publik dan domestik).

Sumber: https://berkas.dpr.go.id/akd/

Himpunan Pengusaha Pribumi Indonesia (HIPPI) DKI Jakarta, menekankan kepada pemerintah dan DPR agar melakukan kajian ulang dan evaluasi yang mendalam sebelum disahkannya RUU KIA tersebut agar tidak terjadi dualisme hukum. Pasalnya selama ini pelaku usaha sudah menjalankan secara konsisten isi dari UU Ketenagakerjaan dan selanjutnya harus menghadapi kembali aturan baru yang serupa. Senada dengan hal itu, Dewan Pimpinan Nasional Apindo menyatakan bahwa pemberlakuan masa cuti dalam RUU KIA dalam jangka menengah hingga jangka panjang di peraturan tersebut sangat berpengaruh terhadap kebijakan internal perusahaan, salah satunya dalam proses rekrutmen pekerja.[44]

Perwakilan ILO Indonesia memberikan tanggapan yang lebih spesifik mengenai isu dalam proses legislasi RUU KIA. Pihaknya menyarankan tunjangan ibu dan anak diintegrasi pada sistem jaminan sosial. Menurutnya, pengusaha saat ini menanggung tunjangan kehamilan dengan biaya sendiri sehingga dapat memberatkan pengusaha dan pekerja hanya mengandalkan kepatuhan pemberi kerja untuk membayarkan. Maka, perlu skema publik melalui asuransi sosial.[45]

44 Irma Garnesia, *Potensi Masalah Di Balik RUU Kesejahteraan Ibu Dan Anak*, June 25, 2022, (diakses 03 November 2023), https://tirto.id/potensi-masalah-di-balik-ruu-kesejahteraan-ibu-dan-anak-gtmv.

45 International Labor Organization, *Perawatan Pada Pekerjaan Di Indonesia Berinvestasi Pada Cuti Dan Layanan Perawatan Untuk Dunia Kerja Yang Lebih Setara Gender*, Risalah ILO untuk Indonesia (ILO Indonesia, 2022), 1–3.

Terdapat sebuah tulisan menarik dalam *konde.co* bahwa salah satu jurnalisnya yaitu Nurul Nur Azizah menelusuri aktivis perempuan yang ikut mengadvokasi RUU KIA, ternyata sulit bahkan tidak ditemukan. Hal ini menunjukkan bahwa RUU KIA membungkusnya dengan istilah yang seolah berpihak pada kebaikan ibu dan anak, tapi faktanya tak selalu demikian, justru ada kesan baku bahwa urusan anak adalah urusan ibu semata. Hal inilah yang mungkin membuat para aktivis perempuan tidak serta merta mau mendukung dan mengadvokasikannya.[46]

Dalam laman yang sama, dinyatakan oleh salah satu aktivis buruh perempuan dari Federasi Serikat Buruh Persatuan Indonesia (FSBPI), Dian Septi menyatakan bahwa pihaknya menyetujui cuti melahirkan 6 bulan, akan tetapi publik perlu tahu bahwa cuti ini tidak dibayarkan penuh, hanya 75% untuk 3 bulan kedua. Ketentuan tersebut jelas akan membuat buruh perempuan berpikir ulang untuk mengambil cuti di 3 bulan kedua. Faktanya masih begitu banyak buruh perempuan di Indonesia yang upahnya sangat kecil dan kemampuan perusahaan pun juga terbatas. Menurutnya kondisi buruh perempuan akan semakin sulit, karena setelah UU Cipta Kerja justru buruh akan lebih mudah mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK), ditambah dengan adanya UU KIA yang menyatakan bahwa pekerja perempuan yang hamil berhak atas kompensasi dan pesangon. Ditakutkan perusahaan akan semakin mempertimbangkan untuk tidak menerima buruh perempuan dalam perusahaannya.[47]

Dian Septi menyatakan bahwa RUU KIA ini harus dibangun dengan semangat penjaminan hak perempuan yakni mendapat hak cuti 6 bulan dengan upah penuh dan jaminan tidak akan di-PHK. Selain itu, RUU KIA ini harus bisa membongkar bias gender dalam ketenagakerjaan dan pengasuhan. Menurutnya RUU KIA mengarah pada peran ayah yang hanya sebagai pendukung dalam pelaksanaan pekerjaan merawat anak dan mengurus rumah tangga.[48] Sejalan dengan itu, Sri Wiyanti Eddyono menyatakan bahwa hukum positif Indonesia masih menegaskan adanya stereotip kerja perawatan dalam rumah tangga menjadi tanggung jawab ibu semata sebagai seorang ibu rumah tangga.[49]

B.6 Pendapat Khusus Akademisi

Perkumpulan Pengajar dan Praktisi Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (P3HI) mengingatkan agar usulan norma yuridis tidak mengabaikan kenyataan sosiologis. Perhitungan sosiologis yang tidak akurat dalam perumusan kebijakan akan membuat banyak urusan yang diatur hukum justru gagal diimplementasikan. Sebagai contoh, ketentuan cuti 3 bulan dalam UU Ketenagakerjaan saja belum berhasil diimplementasikan dengan baik, bagaimana dengan cuti 6 bulan. Ketentuan pembayaran penuh dalam masa cuti harusnya dimasukkan peran negara untuk pembiayaan, agar perusahaan tidak keberatan dan malah akan mengancam pemecatan pada banyak pekerja perempuan yang menggunakan hak cutinya. Pihaknya tetap mengapresiasi upaya negara menjamin kesejahteraan sebagai pemenuhan hak asasi manusia, tapi hanya mewanti-wanti jangan justru hal tersebut mendiskriminasi perempuan dalam dunia kerja, seperti yang ditakutkan bahwa akan ada fenomena perusahaan yang antipati untuk menerima perempuan sebagai pekerja. [50]

Nabiyla Izzati, Dosen Hukum Ketenagakerjaan Universitas Gadjah Mada selain berpendapat sama dengan P3HI, secara personal juga memberi pandangan lebih detail soal RUU KIA. Menurutnya, mayoritas

46 Nurul Nur Azizah, "RUU Kesejahteraan Ibu Dan Anak: Sekilas Progresif, Namun Berpotensi Mondomestifikasi Perempuan," *Konde.Co*, June 17, 2022, https://www.konde.co/2022/06/ruu-kesejahteraan-ibu-dan-anak-sekilas-progresif-namun-ada-kekuatiran-akan-mendomestifikasi-perempuan.html/.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

49 Eddyono, "Mendorong Lingkungan Yang Mendukung Kerja Perawatan Adil Gender," 37.

50 Norman Edwin Elnizar, "Perkumpulan Pengajar Hukum Ketenagakerjaan Kritik RUU Kesejahteraan Ibu Dan Anak," *Hukumonline.Com*, June 29, 2022, https://www.hukumonline.com/berita/a/perkumpulan-pengajar-hukum-ketenagakerjaan-kritik-ruu-kesejahteraan-ibu-dan-anak-lt62bc0977e7e41/.

negara yang menerapkan cuti panjang bagi pekerja perempuan melahirkan itu menanggung biaya melalui jaminan sosial, bukan pengusaha yang membayarkan. Lebih lanjut ia menyatakan bahwa RUU KIA ini cenderung elitis karena hanya bisa dinikmati oleh pekerja perempuan di sektor formal, sementara masih banyak perempuan bekerja di sektor informal. RUU KIA masih belum menyatakan kewajiban ayah secara eksplisit, padahal ini penting dan juga harus ditetapkan mengenai apa yang perlu dilakukan ayah selama masa cuti 40 hari. Ini senada dengan pandangan Komnas Perempuan yang menekankan bahwa waktu 40 hari tersebut harus benar-benar digunakan untuk meringankan beban ibu, bukan untuk yang lain.[51]

M. Hadi Subhan dari Universitas Airlangga mengungkapkan bahwa akan berbahaya jika RUU KIA ini tidak disinkronisasi, karena justru rezim ketenagakerjaan akan berpendapat bahwa UU Ketenagakerjaan mengatur lebih khusus sebagai *lex specialis.* Pemerintah juga perlu memberi subsidi pembayaran cuti di 3 bulan kedua dan memastikan pekerja yang bersangkutan tidak di-PHK. Penetapan cuti lama dengan kewajiban upah murni dari perusahaan akan menyebabkan perusahaan tidak kompetitif, harga produksi mahal, dan berujung impor. Dalam RUU KIA harus diatur mengenai pengawasan pemenuhan hak pekerja perempuan, yakni peran Pengawas Ketenagakerjaan agar undang-undang menjadi implementatif.[52]

B.7 Gambaran Implementasi Diskursus Dalam RUU KIA

Menanggapi dinamika yang ada dalam proses legislasi pemenuhan hak maternitas dalam RUU KIA, pemerintah bersama dengan DPR berupaya untuk mengakomodasinya dalam RUU KIA. Dalam tulisan ini hanya akan dibahas mengenai isu-isu pokok yang dirasa penting untuk digambarkan implementasinya sebagai hasil dari diskursus yang ada, sebagaimana tergambar dalam tabel berikut:

Tabel 6. Contoh Implementasi Diskursus dalam RUU

Norma dalam RUU KIA	Catatan
Bab II tentang Hak dan Kewajiban Ibu	Tidak diatur mengenai konsekuensi hukum bagi pihak yang tidak bisa menjamin hak ibu, salah satunya untuk menjamin ibu untuk mendapatkan kemudahan layanan hak maternitas. Seharusnya berlaku juga untuk pemerintah.
Sanksi bagi pelanggaran pemenuhan akses hak maternitas dalam Pasal 23.	Sanksi berupa pembinaan dan administratif tidak jelas bentuk dan implementasinya seperti apa dan ditakutkan tidak akan memberikan efek yang nyata bagi pelanggar.
Definisi Ibu dalam Pasal 1 angka 3 dan definisi Keluarga dalam Pasal 1 angka 5.	Telah berupaya mendefinisikan ibu menjadi lebih luas, untuk mengakomodir usulan dari berbagai fraksi (Golkar, Gerindra, dan PKS). Akan tetapi tetap tidak mencantumkan frasa "menikah" dalam definisi Ibu dan frasa "dalam pernikahan yang sah" dalam definisi keluarga.
Ketentuan cuti Ibu dalam Pasal 4 selama 6 bulan (melahirkan) dan 1,5 bulan (keguguran) dan cuti ayah/ suami selama 40 hari (pendamping melahirkan) dan 7 hari (pendamping istri keguguran) dalam Pasal 6.	Mengakomodir para pihak yang menginginkan cuti 6 bulan dengan tujuan pemenuhan hak ASI eksklusif bagi anak. Belum mempertimbangkan kepentingan bagi pengusaha atau penyedia kerja yang ingin meninjau ulang baik masa cuti ibu maupun cuti ayah/suami.
Hak maternitas bagi subjek disabilitas, Pasal 7 dan Pasal 9.	Tetap bergantung pada undang-undang tentang penyandang disabilitas yang ada.

51 Irma Garnesia, *loc.cit.*
52 Balqis Primasari, *Perihal RUU KIA, Pakar UNAIR: Pemerintah Tidak Bisa Lepas Tangan*, June 30, 2022, https://unair.ac.id/perihal-ruu-kia-pakar-unair-pemerintah-tidak-boleh-lepas-tangan/.

Seharusnya diatur mengenai sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan yang telah ada.	

Sumber: https://www.dpr.go.id.

Terkait penentuan jangka waktu cuti dan penetapan pembayaran gaji/tunjangan pada masa cuti diatur mengenai mekanismenya akan tetapi belum mengakomodasi bagaimana jika terdapat perusahaan atau penyedia kerja yang tidak mampu membayar terutama pada jangka waktu 3 bulan kedua. Juga belum dimasukkan peran negara atau pemerintah terkait isu tersebut sebagai wujud dari kehadiran negara dalam menjamin hak maternitas warganya. Berdasarkan penelusuran penulis, dalam Naskah Akademik RUU KIA dijelaskan bahwa terdapat beberapa alternatif untuk pembayaran cuti di 3 bulan kedua jika perusahaan tidak mampu membayarnya. Contoh alternatif tersebut antara lain, bahwa cuti bisa dibayarkan menggunakan mekanisme dana *Corporate Social Responsibility* atau menggunakan dana iuran rutin pegawai yang dicairkan terlebih dahulu. Namun demikian, mekanisme tersebut tidak tergambar dalam norma RUU KIA. RUU KIA masih mengalami banyak kekosongan norma dan masih diperlukan banyak penafsiran mengenai berbagai konsekuensi yang mungkin timbul dari keberlakuannya.

Peran cuti pendamping bagi suami meski banyak menuai kritik tetap diatur karena sejalan dengan hasil penelitian Fanelli dan Profeta bahwa keterlibatan ayah dalam pekerjaan domestik yang selama ini dipahami sebagai tugas ibu cukup signifikan dapat memberikan pengaruh yang baik terhadap sisi psikologis ibu dan disinyalir dapat mendukung perkembangan anak secara baik.[53] Cuti pendamping ayah sebenarnya sudah diupayakan untuk mengimbangi peran ibu dalam ranah domestik, pemerintah hendak menunjukkan bahwa ayah juga mempunyai tugas yang sama dengan ibu dalam hal pengasuhan anak, akan tetapi mungkin durasinya masih cukup timpang. Dalam peraturan juga belum disebutkan secara eksplisit mengenai hal-hal yang harus dilakukan oleh seorang ketika mengambil cuti pendamping. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Komnas Perempuan dan Akademisi di atas bahwa pemberian cuti pendamping harus dipastikan digunakan oleh seorang ayah untuk membantu meringankan pekerjaan Ibu dalam hal pengurusan masalah domestik, bukan untuk hal lainnya.

C. Penutup

Hak maternitas merupakan bagian integral dari hak asasi manusia yang melekat secara khusus pada perempuan karena fungsi reproduksinya. Hak ini mencakup cuti haid, cuti hamil dan melahirkan, hak menyusui, serta dukungan lingkungan kerja yang layak untuk menjamin pemulihan fisik dan psikologis perempuan. Dalam konteks internasional, perlindungan hak maternitas dipandang sebagai pilar utama kebijakan ramah keluarga untuk meningkatkan kesehatan ibu dan anak, mengurangi risiko diskriminasi di tempat kerja, serta memastikan perempuan tetap dapat menjalankan peran reproduksinya dengan dukungan negara. Karena itu, pengaturan waktu cuti yang memadai dan inklusif menjadi standar global yang diadopsi oleh banyak negara.

Dinamika proses legislasi RUU KIA menunjukkan adanya tiga kelompok respons utama. Mini Fraksi DPR umumnya mendukung penambahan cuti melahirkan menjadi enam bulan, cuti keguguran 1,5 bulan, serta perluasan cuti pendampingan suami, sekaligus menyoroti definisi ibu–keluarga dan fasilitas penunjang hak maternitas. Pemerintah melalui kementerian dan lembaga juga mendukung perpanjangan cuti sebagai investasi kesehatan ibu dan anak, dengan menekankan pentingnya sinkronisasi regulasi,

53 Ester Fanelli and Paola Profeta, "Fathers' Involvement in the Family, Fertility , Maternal Employment: Evidence from Central and Eastern Europe," *Demography Journal* 58, no. 5 (2021): 1950–51, https://doi.org/10.1215/00703370-9411306.

isu disabilitas, serta kejelasan mekanisme pelaksanaan dan pengawasan. Komnas Perempuan bahkan mendorong keseimbangan peran ayah–ibu dalam pengasuhan. Sementara itu, organisasi pengusaha dan masyarakat menilai cuti enam bulan berpotensi mengurangi produktivitas dan meningkatkan diskriminasi rekrutmen, sehingga aturan yang ada masih dianggap relevan. Akademisi menambahkan perlunya perhitungan sosiologis, dukungan negara dalam pembiayaan cuti, serta pengawasan ketenagakerjaan yang kuat mengingat implementasi aturan sebelumnya belum optimal.

Secara keseluruhan, temuan artikel ini menegaskan bahwa keberhasilan legislasi RUU KIA tidak hanya ditentukan oleh perluasan durasi cuti, tetapi terutama oleh desain kebijakan yang mampu menyeimbangkan kepentingan perlindungan hak perempuan, stabilitas dunia usaha, serta kapasitas negara dalam menyediakan dukungan struktural. Penguatan peran negara melalui skema pembiayaan jaminan sosial, penyediaan fasilitas laktasi, pengawasan ketenagakerjaan, serta rekonstruksi peran ayah dalam pengasuhan merupakan elemen kunci menuju perlindungan hak maternitas yang efektif dan berkeadilan. Dengan demikian, penyusunan RUU KIA perlu diarahkan pada pembentukan model perlindungan maternitas yang holistik, berperspektif kesetaraan gender, dan responsif terhadap kondisi sosial-ekonomi Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Azizah, Nurul Nur. "RUU Kesejahteraan Ibu Dan Anak: Sekilas Progresif, Namun Berpotensi Mondomestifikasi Perempuan." *Konde.Co*, June 17, 2022. https://www.konde.co/2022/06/ruu-kesejahteraan-ibu-dan-anak-sekilas-progresif-namun-ada-kekuatiran-akan-mendomestifikasi-perempuan.html/.

Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan. *Buku Saku Hasil Survei Status Gizi Indonesia (SSGI), Kementrian Kesehatan Republik Indonesia*. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2022.

Black, Henry Campbell, and Bryan A. Graner. *Black's Law Dictionary*. Thomson West, 2004.

Casas, Lidia, and Tania Herrera. "Maternity Protection vs. Maternity Rights for Working Women in Chile: A Historical Review." *Reproductive Health Matters* 20, no. 40 (2012).

Dian, Rusti. *10 Negara Dengan Cuti Melahirkan Terlama, Bagaimana Dengan Indonesia?* August 26, 2023. https://narasi.tv/read/narasi-daily/negara-dengan-cuti-melahirkan-terlama.

Elnizar, Norman Edwin. "*Perkumpulan Pengajar Hukum Ketenagakerjaan Kritik RUU Kesejahteraan Ibu Dan Anak.*" Hukumonline.Com, June 29, 2022. https://www.hukumonline.com/berita/a/perkumpulan-pengajar-hukum-ketenagakerjaan-kritik-ruu-kesejahteraan-ibu-dan-anak-lt62bc0977e7e41/.

Fanelli, Ester, and Paola Profeta. "Fathers' Involvement in the Family, Fertility , Maternal Employment: Evidence from Central and Eastern Europe." *Demography Journal* 58, no. 5 (2021). https://doi.org/10.1215/00703370-9411306.

Foreign, Commonwhealth & Development Office. *ILO Convention No. 183 Maternity Protection and Recommendation 191*. (UK Government), 2000.

Garnesia, Irma. *Potensi Masalah Di Balik RUU Kesejahteraan Ibu Dan Anak*. June 25, 2022. https://tirto.id/potensi-masalah-di-balik-ruu-kesejahteraan-ibu-dan-anak-gtmv.

Hadi, Fadjar. *Anggota DPR PDIP: Pengesahan RUU KIA Masih Jauh, Prinsipnya Kita Dukung*. June 23, 2022. https://kumparan.com/kumparannews/anggota-dpr-pdip-pengesahan-ruu-kia-masih-jauh-prinsipnya-kita-dukung-1yLuZPECNPd/full.

Hauck, Katharina, Marisa Miraldo, and Surya Singh. "Integrating Motherhood and Employment: A 22-Year Analysis Investigating Impacts of US Workplace Breastfeeding Policy." *Journal Pre-Proof*, ahead of print, 2020. https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2020.100580.

Huerta, Maria C., Willem Adema, Jennifer Baxter, et al. "Fathers' Leave and Fathers' Involvement: Evidence from Four OECD Countries." *Eur J Soc Secur* 16, no. 4 (2014). https://doi.org/doi:10.1177/138826271401600403.

International Labor Organization. *Perawatan Pada Pekerjaan Di Indonesia Berinvestasi Pada Cuti Dan Layanan Perawatan Untuk Dunia Kerja Yang Lebih Setara Gender*. Risalah ILO untuk Indonesia. ILO Indonesia, 2022.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Menjadi Narasumber Dalam Diskusi Pro Kontra RUU KIA Direktur Instrumen HAM Soroti Kualitas Hidup Ibu Dan Anak Serta Hak Cuti Melahirkan Bagi Suami*. February 2023. https://ham.go.id/2022/07/26/menjadi-narasumber-dalam-diskusi-pro-kontra-ruu-kia-direktur-instrumen-ham-soroti-kulitas-hidup-ibu-dan-anak-serta-hak-cuti-melahirkan-bagi-suami/.

Kementerian Ketenagakerjaan. *Menaker Dorong Tempat Kerja Tanpa Diskriminasi Bagi Perempuan*. May 27, 2023. https://www.cnbcindonesia.com/news/20230527184240-4-441125/menaker-dorong-tempat-kerja-tanpa-diskriminasi-bagi-perempuan.

Kementerian Pemberdayaan perlindungan Perempuan dan Anak. *Pemerintah Bagas RUU KIA Untuk Atasi Permasalahan Ibu Dan Anak*. January 2022. https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/4042/pemerintah-bahas-ruu-kia-untuk-atasi-permasalahan-ibu-dan-anak.

Komnas Perempuan. *Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Tentang Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu Dan Anak (RUU KIA)*. 2019. https://komnasperempuan.go.id/pernyataan-sikap-detail/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-tentang-rancangan-undang-undang-kesejahteraan-ibu-dan-anak-ruu-kia.

Komnas Perempuan. *Siaran Pers Komnas Perempuan Refleksi 35 Tahun Ratifikasi Konvensi CEDAW Di Indonesia (Jakarta, 24 Juli 2019)*. July 24, 2019. https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-refleksi-35-tahun-ratifikasi-konvensi-cedaw-di-indonesia-jakarta-24-juli-2019#:~:text=Perempuan%20di%20Indonesia%E2%80%9D-,Jakarta%2C%2024%20Juli%202019,asasi%20perempuan%20dari%20berbagai%20negara.

Kusumawardhani, Ellyana. "Pelaksanaan PNPM Mandiri Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa Sidomukti Kecamatan Margoyoso, Pati." *Jurnal Ilmiah PPKN IKIP Veteran Semarang* 2, no. 1 (2017).

Mandasari, Zayati. *Hak Menyusui Bagi Ibu Yang Bekerja*. Oktober 2010. https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--hak-menyusui-bagi-ibu-yang-bekerja.

Manuaba, Ida Bagus Gde. *Penyakit Kandungan Dan Keluarga Berencana Untuk Pendidikan Bidan*. EGC, 2010.

Mohammad, Munir. *Social-Media and Democratic in Iraqi Kurdistan*. Lexington Book, 2020.

Muamar, Abdul. *Meningkatkan Hak Maternitas Pekerja Perempuan*. April 10, 2023. https://greennetwork.id/ikhtisar/meningkatkan-hak-maternitas-pekerja-perempuan/#:~:text=Mengenal%20Hak%20Maternitas,cuti%20hamil%2F%20melahirkan%20dan%20menyusui.

Nasution, Krisnadi, and Syofyan Hadi. "Shift of Political Determination upon Law in Indonesia." *Opcion* 35, no. 21 (2019).

Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights. "Frequently Asked Questions on A Human Rights-Based Approach to Development Cooperation." United Nations, 2006.

Pambudy, Ninuk M. *Partisipasi Kerja Perempuan Harus Meningkat*. September 19, 2023. https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/09/18/partisipasi-kerja-perempuan-harus-meningkat.

Parmanti, and Santi Esterlita Purnamasari. "Peran Ayah Dalam Pengasuhan Anak." *Jurnal InSight* 17, no. 2 (2015).

Pertiwi, Eky Prasetya, and Hendrik Siswono. "Diskursus Keadilan Gender Terhadap Tumbuh Kembang Anak Usia Dini." *Widya Kumara Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini* 2, no. 2 (2021).

Primasari, Balqis. *Perihal RUU KIA, Pakar UNAIR: Pemerintah Tidak Bisa Lepas Tangan*. June 30, 2022. https://unair.ac.id/perihal-ruu-kia-pakar-unair-pemerintah-tidak-boleh-lepas-tangan/.

Rancangan Undang-Undang tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak (Harmonisasi Badan Legislasi 09 Juni 2022)

Seta, Salahudin Tanjung. "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Udangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020).

Suardhika, Nyoman. *Legislator Golkar Komisi VIII DPR RI Ingin Hak Cuti Melahirkan Di RUU KIA Sama Dengan UU Ketenagakerjaan*. September 21, 2023. https://kabargolkar.com/read/kabar_parlemen/34239/legislator-golkar-komisi-viii-dpr-ri-ingin-hak-cuti-melahirkan-di-ruu-kia-sama-dengan-uu-ketenagakerjaan.

Syafi'ie, M. "Instrumentasi Hukum tentang Ham, Pembentukan Lembaga Perlindungan Ham Di Indonesia Dan Peran Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012).

Tentowi, Ahmad Ridwan. "Maritime Law Development on Special Department on Sea Transportation." *Journal of Law, Policy, and Globalization 84* 84, nos. 2224–3240 (2019).

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Tahun 1979 No. 32, Tambahan Lembaran Negara No. 3143.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Lembaran Negara Tahun 1984 No. 29, Tambahan Lembaran Negara No. 3277).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 No. 165, Tambahan Lembaran Negara No. 3886).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Tahun 2003 No. 39, Tambahan Lembaran Negara No. 4279).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2023 No. 105, Tambahan Lembaran Negara No. 6887).

Victora, Caesar G. "Breastfeeding in the 21st Century: Epidemiology, Mechanisms, and Lifelong Effect." *Lancet* 387, no. 10017 (2016).

Disharmoni Regulasi Terkait Dengan Pemberian Hak Atas Tanah Pada Perairan Pesisir

Rikardo Simarmata[1]
[1]Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: rikardosimarmata@ugm.ac.id
Naskah diterima: 25/01/2026, direvisi: 12/08/2026, disetujui: 26/08/2026

ABSTRACT

The Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency of the Republic of Indonesia has long engaged in the allocation of land rights (HAT) within coastal waters, albeit in numbers far fewer than those granted on land. These allocations were undertaken on the basis of spatial and land-use regulations that permitted such practices. Yet, following Constitutional Court Decision No. 3/PUU-VIII/2010, which reviewed Law No. 27 of 2007 concerning the Management of Coastal Areas and Small Islands, the granting of HAT in coastal waters has become a subject of dispute and has even been rejected by the Ministry of Marine Affairs and Fisheries as well as by a number of scholars. The objections rest on the claim that such grants contravene Law No. 7 of 2007, the Constitutional Court's 2010 ruling, and the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)—each of which is understood to advance the conception of coasts and seas as common resources or open-access domains. Drawing upon secondary data and employing a statute approach, this study finds no explicit prohibition against the granting of HAT within coastal and fisheries regulations. The prevailing opposition stems instead from interpretive readings of Law No. 27 of 2007, the Constitutional Court's 2010 decision, and UNCLOS—interpretations that have not succeeded in capturing the original intent of these legal instruments. As a result, regulatory disharmony has arisen between spatial and land-use regimes on the one hand and coastal and fisheries governance on the other. This paper seeks to advance interpretations that more accurately reflect the original intent of the relevant legal provisions concerning the granting of HAT in coastal waters.

Keywords*: coastal and marine areas, land rights, legal interpretation, regulatory disharmony*

ABSTRAK

Kementerian Agraria & Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah lama menyelenggarakan pemberian Hak Atas Tanah (HAT) pada perairan pesisir, sekalipun jumlahnya tidak sebanding dengan yang diberikan di daratan. Pemberian HAT tersebut dilakukan karena regulasi tata ruang dan pertanahan membolehkannya. Namun, sejak adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 yang menguji Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, pemberian HAT di perairan pesisir dipersoalkan dan bahkan ditolak oleh jajaran Kementerian Kelautan & Perikanan, dan sejumlah akademisi. Alasannya, karena pemberian HAT bertentangan dengan ketentuan dalam UU Nomor 7 tahun 2007, putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 3/PUU-VIII/2010, dan United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Ketiga produk hukum tersebut dianggap mempromosikan pesisir dan laut sebagai sumber daya bersama (*common resources*) atau bukan sumber daya siapapun (*open access*). Dengan mengandalkan data sekunder dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) tulisan ini menemukan bahwa tidak terdapat ketentuan dalam regulasi di bidang pesisir dan perikanan yang secara eksplisit melarang pemberian HAT. Pandangan dan sikap menolak pemberian HAT lebih disebabkan oleh hasil menafsir atau menginterpretasi UU Nomor 27 tahun 2007, Putusan MK tahun 2010, dan UNCLOS. Tafsir-tafsir tersebut kurang berhasil menangkap maksud sebenanya (*original intent*) dari aturan hukum. Akibatnya, muncul disharmoni antar regulasi tata ruang dan pertanahan dengan perairan pesisir dan perikanan. Tulisan ini menawarkan tafsir-tafsir yang lebih mewakili *original intent* dari aturan-aturan hukum yang terkait dengan pemberian HAT di perairan pesisir.

Kata kunci: pesisir dan laut, pemberian hak, tafsir hukum, disharmoni

A. Pendahuluan

A.1 Latar belakang

Sekalipun tidak dalam jumlah yang banyak, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) telah lama menerbitkan Hak Atas Tanah (HAT) untuk bidang tanah yang berlokasi di

1 Staf pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

wilayah perairan pesisir, yang bukan merupakan kawasan hutan. Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) diberikan kepada anggota masyarakat dan perusahaan seperti yang terjadi di Kota Pangkalpinang, Kabupaten Lingga, Kabupaten Karimun (Kepulauan Riau), kota Balikpapan (Kalimantan Timur), Kabupaten Wakatobi (Sulawesi Tenggara) dan Kota Jayapura (Papua).[2] HGU diberikan kepada perorangan dan perusahaan.[3] HAT tersebut diberikan untuk penggunaan mendirikan bangunan (pemukiman, warung, toko, hotel) dan dimanfaatkan untuk usaha tambak.[4]

HAT di atas sebagian diberikan sebelum Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) didirikan pada tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP&PPK) diberlakukan pada tahun 2007. Bahkan masih berlanjut sampai sekarang. Dalam sebuah surat Menteri Kelautan dan Perikanan (KKP) yang ditujukan kepada Menteri ATR/Ka. BPN, yang meminta pembatalan/pencabutan HAT yang diberikan di perairan laut,[5] terdapat informasi mengenai jumlah bidang tanah yang diberikan sertipikat tanah oleh Kementerian ATR/BPN di sejumlah tempat di Indonesia sepanjang tahun 2022 dan 2025. Untuk tahun 2022 jumlahnya sebanyak 8.277 bidang yang diberikan untuk Hak Milik, HGU, HGB, HP, hak wakaf, dan hak pengelolaan (HPL), dan untuk tahun 2025 jumlahnya bertambah lebih dari dua kali lipat menjadi 18.085 bidang.[6]

Dasar hukum yang diacu oleh Kementerian ATR/BPN untuk menerbitkan HAT di wilayah perairan pesisir yaitu Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960, peraturan pelaksana mengenai pendaftaran tanah, serta regulasi penatagunaan tanah. Dalam perkembangannya, pada tahun 2017 Kementerian ATR/BPN membuat peraturan[7] yang khusus mengatur mengenai penataan pertanahan di wilayah pesisir. Termasuk di dalamnya mengatur mengenai pemberian HAT. Beberapa peraturan pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja tahun 2000, menguatkan ketentuan mengenai pemberian HAT di perairan pesisir.[8]

Selain karena memiliki cantolan hukum, alasan substantif pemberian HAT di perairan pesisir yaitu untuk melindungi dan memberikan kepastian hukum terhadap hak-hak masyarakat pesisir yang bersifat turun-temurun.[9] dengan metode legalisasi aset sehingga meningkatkan rasa aman dan kebanggaan sosial, serta untuk menghindari konflik, dan eksklusi sosial.

Namun, sejak putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 3/PUU-VIII/2010, yang ditindaklanjuti dengan mengubah UU No. 27/2007 dengan UU No. 1/2014, para pegawai dan pejabat di KKP dan sejumlah akademisi, mulai mempersoalkan pemberian HAT di wilayah perairan pesisir. Mereka memahami pemberian HAT di perairan pesisir sebagai perbuatan melanggar hukum karena putusan MK, dan kedua UU tersebut melarangnya. Perbuatan itu juga dinilai melanggar hukum internasional yaitu United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) yang sudah diratifikasi lewat Undang-Undang No. 17/1985.[10]

---

2 Oloan Sitorus, Mitra Wulandari dan Eri Khaeruman Khuluki, *Penelitian Pengaturan Penguasaan Tanah di Wilayah Perairan Studi Kasus Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, dan Sungai Besar di Provinsi Kepulauan Riau, Jawa Barat, dan Kalimantan Barat*, Puslitbang ATR/BPN Press, 2020, hlm. 55&108, dan Suharyanto et al., *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Penerbit KOMPAS), 2022, hlm.3.

3 Ibid.

4 Op cit, hlm. 65.

5 Surat bernomor B.286/MEN-KP/II/2025 perihal Peninjauan Penerbitan Hak Atas Tanah di Perairan Laut, tertanggal 24 Februari 2024.

6 Dapat dilihat pada Maraknya Penerbitan Hak Atas Tanah di Perairan Laut, KNTI: Tenurial Nelayan Kecil Terancam - KNTI, diakses pada 24 Januari 2026.

7 Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Perairan dan Pulau-Pulau Kecil.

8 Peraturan perundang-undangan yang dimaksud yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2021, dan Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 tahun 2021.

9 Irman, Oksep Adhayanto, Rani Kartika Sari&Suryadi, *Analisis Yuridis terhadap Status Hak Kepemilikan Permukiman di Atas Air*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, 51, No. 2, 2021, hlm. 399-414. ANALISIS YURIDIS TERHADAP STATUS HAK KEPEMILIKAN PERMUKIMAN PENDUDUK DI ATAS AIR; dan Oloan Sitorus, Mitra Wulandari dan Eri Khaeruman Khuluki, Op cit, hlm. 22.

10 Suharyanto et al., Op cit, hlm. 14.

Selain argumen normatif di atas, pemikiran yang menolak pemberian HAT di perairan pesisir juga menggunakan argumen konseptual. Pemberian HAT di perairan pesisir dinilai menyimpangi konsep yang menempatkan pesisir sebagai sumber daya bersama *(common pool resources, common resources*). Kedudukan itu membuat pesisir dan laut tidak bisa dibagi-bagi untuk menjadi milik absolut individual. Pesisir dan laut lebih cocok sebagai objek *state property* atau *common property*[11] dan karena itu perizinan merupakan instrumen yang tepat bila dibandingkan dengan instrumen hak.[12]

Polemik pemberian HAT di perairan pesisir berlanjut pada tataran implementasi. KKP mengambil sikap tidak memproses permohonan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut (KKPRL) yang diajukan oleh sejumlah Kantor Pertanahan untuk keperluan pemberian HAT pada perairan pesisir. Di Kota Tanjung Pinang penerbitan HAT tidak bisa dilanjutkan karena instansi kelautan dan perikanan belum kunjung menerbitkan KKPRL. Hal yang sama terjadi pada persiapan pelaksanaan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Summit di Kabupaten Karimun (Kepulauan Riau) tahun 2023. Dari 5.000 bidang tanah yang diajukan KKPRL-nya oleh Pemda ke instansi kelautan dan perikanan hanya 305 yang berakhir dengan pemberian sertipikat.[13]

Setahun sebelumnya, yaitu pada penyelenggaraan GTRA Summit di kabupaten Wakatobi (Sulawesi Tenggara), terjadi ketegangan antara Kementerian ATR/BPN dengan KKP. Agenda pemberian sertipikat HGB kepada ratusan nelayan suku Bajau untuk penggunaan tempat tinggal, ditolak oleh KKP dengan cara tidak mengeluarkan KKPRL. Sertipikat tersebut rencananya akan diberikan langsung oleh Presiden di Wakatobi pada puncak penyelenggaraan summit. Sebagai jalan keluar Menteri ATR/Ka. BPN membuat keputusan sendiri dengan menerbitkan surat edaran (SE) bernomor HT.03/757/VI/2022 TAHUN 2022 perihal Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Hak atas Tanah di Wilayah Perairan. SE dikeluarkan pada Juni 2022.

SE tersebut memuat pengaturan yang berlaku umum mengenai tata cara pemberian HAT di wilayah perairan. Salah satu isinya menentukan bahwa pemberian HAT mensyaratkan KKPRL. Dasar pemberian KKPRL adalah penetapan lokasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan. KKP diberikan waktu paling lama tiga puluh hari untuk merespons penetapan lokasi dan mengeluarkan KKPRL. Bila melewati tenggat waktu, KKP dianggap telah menyetujui penetapan lokasi dan Kepala Kantor Pertanahan dapat mencatatkan dalam Buku Tanah dan menerbitkan sertipikat tanah. Khusus untuk keperluan GTRA Summit Wakatobi, SE mengatakan bahwa berdasarkan kesepakatan antara Kementerian ATR/BPN dan KKP, penerbitan HAT dapat dilakukan Kepala Kantor Pertanahan tanpa mensyaratkan KKPRL.

Pihak KKP menganggap SE yang dikeluarkan Menteri ATR/Ka. BPN merupakan sebuah kecelakaan dan berlaku hanya untuk keperluan GTRA Summit Wakatobi. Mereka bertekad kejadian berikutnya tidak akan terulang lagi.[14] Sikap ini dipertahankan oleh KKP dengan konsisten pada beberapa kejadian selanjutnya. Seperti disebutkan di atas, pada perhelatan GTRA Summit Kepulauan Karimun, KKP hanya menyetujui permohonan KKPRL dalam jumlah kecil, dan mayoritas menolaknya. Suara keras KKP untuk menolak pemberian HAT di perairan pesisir terlihat jelas pada kasus pemasangan pagar laut di perairan Desa Kohod, Kota Tangerang Selatan (Banten). Pada kasus ini, Kementerian ATR/BPN menerbitkan sebanyak 263 sertipikat HGB, dan 9 sertipikat hak milik. Pada salah satu kesempatan, Menteri Kelautan

11 Triatmodjo, Marsudi, *Prinsip Open Acess, Common Property dan Tragedy of Open Access atas Laut*, (Jakarta Penerbit KOMPAS), 2022, hlm. 185.
12 Suharyanto et al., Ibid.
13 Lihat Kementerian Agraria & Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (2024), Naskah Kajian Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemberian Hak atas Tanah di Wilayah Perairan.
14 Informasi mengenai hal ini dapat dilihat pada Surat Menteri KKP kepada Menteri Koordinator Bidang Perkenomian Nomor B. 730/MEN-SJ/HK.140/X/2024, tanggal 16 Oktober 2024, perihal Tanggapan Atas Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan. Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

dan Perikanan, Sakti Wahyu Trenggono, menegaskan bahwa sertipikat di wilayah laut bersifat ilegal karena laut merupakan milik umum.[15] Pada kasus ini Kementerian ATR/BPN juga menyimpulkan adanya pelanggaran prosedur pemberian sertipikat HGB dan hak milik. Pelanggaran tersebut menyebabkan cacat formil yang menjadi alasan pembatalan HGB dan hak milik. Sebagai akibatnya sebanyak 6 orang pegawai Kementerian ATR/BPN dikenai sanksi berupa pembebasan dan penghentian jabatan, dan 2 pegawai dengan sanksi berat.[16]

Penolakan berkali-kali oleh pihak KKP dan pengenaan saksi kepada pegawainya yang melanggar prosedur hukum membuat banyak Kantor Pertanahan, sejak tahun 2010, enggan memberikan HAT atau melakukan pendaftaran tanah di wilayah pesisir. Mereka ragu dan khawatir tersangkut kasus hukum bila memberikan HAT karena aparat penegak hukum menganggapnya sebagai penyalahgunaan kewenangan. Kekhawatiran itu tidak mereda sekalipun pada Maret 2016 Kementerian ATR/Ka. BPN memberlakukan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 17 tahun 2016 seperti sudah disebutkan di atas. Dari segi muatan, Permen ini dengan jelas menentukan bahwa Kementerian ATR/BPN diberikan kewenangan untuk memberikan HAT di pantai dan perairan pesisir (Pasal 4). Pada beberapa pertemuan dan forum diskusi yang diselenggarakan oleh Kementerian ATR/BPN, sejumlah kepala kantor pertanahan menyampaikan pertanyaan-pertanyaan dengan tujuan mengklarifikasi apakah Kementerian ATR/BPN berwenang memberikan HAT di wilayah pesisir.[17]

Berangkat dari paparan diatas, tulisan ini menjawab tiga rumusan masalah, yakni: *Pertama*, bagaimana regulasi dalam bidang tata ruang, pertanahan, perikanan, dan pesisir mengatur mengenai pemberian HAT di perairan pesisir?; *Kedua*, bagaimana tafsir atau interpretasi sejumlah pihak terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemberian HAT di perairan pesisir?; dan *Ketiga*, bagaimana tafsir atau interpretasi tersebut menyebabkan disharmoni pada regulasi antar sektor?

A.2 Tinjauan teoritis

A.2.1 Tinjauan literatur

Saat ini terdapat puluhan sampai ratusan tulisan ilmiah yang membicarakan mengenai penguasaan tanah di wilayah pesisir. Bila dikelompokan tulisan-tulisan tersebut membahas mengenai empat topik atau isu yaitu: 1) efektivitas implementasi aturan hukum mengenai pemberian HAT di wilayah pesisir; 2) perlindungan dan kepastian hukum bagi penguasaan dan kepemilikan wilayah pesisir dan laut oleh masyarakat yang sudah hidup turun temurun; 3) konsep penguasaan wilayah pesisir dan laut pasca putusan MK Nomor 03/PUU-VIII/ 2010; dan 4) disharmoni antar regulasi mengenai pemberian HAT di wilayah pesisir.

Tulisan ini memiliki kemiripan dengan tulisan-tulisan yang masuk ke dalam kelompok nomor 4 diatas. Berdasarkan hasil penelusuran, saat ini terdapat dua karya ilmiah yang membahas isu disharmoni pemberian HAT di wilayah pesisir. Tulisan yang pertama oleh Irman, Oksep Adhayanto, Rany Kartika Sari, dan Suryadi, dengan judul, "Analisis Yuridis terhadap Status Kepemilikan Permukiman Penduduk di Atas Air'.[18] Tulisan ini memaparkan disharmoni antara Permen ATR/Ka. BPN No. 17 tahun 2016 dengan UUPA. Disharmoni terjadi karena Permen 17/2016 memahami istilah 'permukaan bumi' adalah termasuk yang terdapat di bawah air, sedangkan UUPA hanya yang terdapat di daratan. Tulisan yang kedua yaitu sebuah

15 Qonitta Azzahra, Polemik Legalitas Pagar Laut, Dulu Tak Bertuan Kini Punya HGB, last modified 21 Januari 2025, diakses pada 24 Januari 2026, Polemik Legalitas Pagar Laut, Dulu Tak Bertuan Kini Punya HGB.

16 Yefta Christopherus Asia Sanjaya, 8 Pegawai Kementerian ATR/BPN Dijatuhi Sanksi Buntut Kasus Pagar Laut Tangerang, Siapa Saja?, last modified 30 Januari 2025, diakses pada 21 Januari 2026, 8 Pegawai Kementerian ATR/BPN Dijatuhi Sanksi Buntut Kasus Pagar Laut Tangerang, Siapa Saja?

17 Salah satu forum tersebut yaitu Webinar Series #3: GTRA Summit Road to Karimun 2023 'Penguatan Aset Kawasan Mangrove', 8 Juni 2023.

18 Tulisan dipublikasi pada jurnal *Hukum dan Pembangunan*, Volume 51 Number 2, 2020, hlm. 399-414, status hak kepemilikan permukiman penduduk diatas air by Irman at al..pdf

buku kumpulan tulisan (*editied volume*) yang diedit oleh Wiko Raharjo dan diterbitkan pada tahun 2022. Buku tersebut berjudul, "Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut: Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Buku ini memuat perbedaan pendapat mengenai keabsahan pemberian HAT di wilayah pesisir. Sekalipun begitu, mayoritas Penulis dalam buku ini berpendapat bahwa pemberian HAT di wilayah pesisir tidak dapat dibenarkan karena alasan yuridis, dan non-yuridis. Alasan yuridis karena dianggap bertentangan dengan: i) konsep yang melihat perairan dan laut sebagai objek *common resources* atau *open access*; ii) United Nations on the Law of the Sea (UNCLOS) tahun 1982 yang menetapkan laut sebagai *common resources* atau *open access*; dan iii) Putusan MK No. 03/PUU-VIII/2010 mengenai uji materiil UU No. 27/2007. Sedangkan alasan non-yuridis karena pemberian HAT di wilayah pesisir dapat mencemari atau bahkan merusak keanekaragaman hayati ekosistem, dan konflik antar pengguna sumber daya alam.

Artikel ini bermaksud memperkaya diskursus mengenai pemberian HAT di perairan pesisir dari aspek yuridis, dengan tujuan spesifik yaitu menjelaskan kekeliruan dalam menafsir aturan-aturan hukum terkait dengan pemberian HAT di perairan pesisir, dan menawarkan tafsir yang lebih akurat.

A.2.2 Teori mengenai perairan pesisir, dan disharmoni regulasi

Ekosistem pesisir dan laut menyimpan sumber daya air yang kaya dan keanekaragaman hayati, dan merupakan salah satu ekosistem planet yang paling produktif dan berharga. Wilayah pesisir merupakan zona peralihan antara ekosistem laut dan darat, dan salah satu wilayah terpenting bagi aktivitas manusia. Ekosistem pesisir dan laut menghasilkan beragam manfaat untuk kebutuhan manusia, seperti untuk pangan, industri pengolahan perikanan, penyokong sistem nafkah nelayan dan masyarakat pesisir, dan sumber bahan baku bagi industri perikanan, kesehatan, dan kosmetika. Ekosistem pesisir dan laut menjadi penyangga sistem kehidupan karena jasa-jasa lingkungan yang diberikannya yaitu menyediakan unsur hara bagi proses-proses biologi dan rantai makanan, area bagi berbagai jenis ikan untuk bertelur (*spawning*) dan membesarkan anak (*nursery ground*), dan (ii) sebagai pelindung pantai dari abrasi akibat gelombang, arus dan pasang-surut.[19]

Dengan mempertimbangkan pengertian norma hukum untuk peristilahan 'wilayah pesisir, dapat disimpulkan wilayah pesisir mencakup daratan dan perairan laut. Bahagian daratnya mulai dari pantai, sampai batas wilayah administrasi kecamatan. Sedangkan ke arah perairan mulai dari garis pantai sampai 12 mil.[20] Bila dibagi-bagi ke dalam zona berdasarkan kriteria fisik, wilayah pesisir akan mencakup daratan, sempadan pantai, pantai, dan perairan.[21]

Harmonisasi tercipta apabila antar elemen dalam sistem hukum cocok satu sama lain atau padu. Harmonisasi merupakan syarat bagi terciptanya kepastian hukum. Menurut L.M. Gandhi dalam Safudin,[22] disharmoni dapat terjadi karena delapan sebab. Diantaranya karena pertentangan antar peraturan perundang-undangan, konflik kewenangan antar lembaga pemerintahan, dan over regulasi. Pertentangan antar peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya.

A.3 Metode penelitian

Sebagai kajian yang berasal dari penelitian doktrinal, tulisan ini menelusuri apa yang ditentukan atau yang dimaksud oleh peraturan perundang-undangan[23] mengenai pemberian HAT di perairan pesisir.

19 Kedeputian Lingkungan Hidup & Sumber Daya Alam Otorita Ibu Kota Nusantara, '*Konsep Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu di Ibu Kota Nusantara*, 2022.

20 Lihat Pasal 1 angka 7 UU No. 27 tahun 2027 dan UU No. 1 tahun 2014.

21 Fadilah, '*Analisis Faktor Hidro-Oseanografi Terhadap Kerusakan Pantai Kecamatan Pondok Kelapa Kabupaten Bengkulu Tengah dan Penentuan Konsep Penanganannya*, (Surabaya: Jakad Media Publishing), 2021.

22 Endrik Safudin, '*Harmonisasi Hukum dalam Antinomi Hukum: Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung*. Q Media, 2021.

23 Sanne Taekema dan Wibren van der Burg, '*Contextualising Legal Research: a Methodological Guide*, 2024.

Untuk keperluan itu tulisan ini mengandalkan data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan. Data sekunder meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, traktat, buku, artikel, laporan, dan liputan media. Adapun data primer ditempatkan sebagai pendukung. Data ini didapatkan melalui wawancara dengan sejumlah pegawai atau pejabat di lingkungan Kementerian ATR/BPN, dan KKP. Karena digunakan untuk penelitian doktrinal, wawancara tersebut digunakan untuk menggali interpretasi para narasumber terhadap aturan-aturan hukum mengenai pemberian HAT di perairan pesisir.

B. Pembahasan

B.1 Pengaturan pemberian hak atas tanah di perairan pesisir

Pasal 1 ayat (4) UUPA menentukan bahwa istilah 'bumi' atau 'tanah' selain menunjuk pada permukaan bumi juga tubuh bumi di bawahnya, dan yang berada di bawah air. Nurhasan Ismail,[24] Oloan Sitorus [25] dan Maria S.W. Sumarjono[26] menafsir bahwa tanah yang berada di bawah air termasuk permukaan bumi yang dimaksud oleh ketentuan tersebut. Dengan demikian hak-hak atas tanah seperti dimaksud oleh Pasal 4 ayat (1) dan ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) dapat diberikan pada tanah yang terdapat di permukaan bumi atau tubuh bumi di bawah air.

Dalam perkembangannya, setelah UUPA diberlakukan, pemberian HAT di perairan pesisir diatur lebih lanjut dalam regulasi bidang tata ruang dan pertanahan. Regulasi dalam bidang tata ruang yaitu:

a. Undang-Undang (UU) Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
b. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah yang dibuat dalam rangka melaksanakan UU Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
c. UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja;
d. PP Nomor 21 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang dibuat dalam rangka melaksanakan UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan
e. PP Nomor 43 tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin dan/atau Hak atas Tanah, yang dibuat dalam rangka melaksanakan UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Sedangkan pada regulasi di bidang pertanahan pemberian HAT di perairan pesisir diatur dalam:

a. PP Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah di Indonesia, yang dibuat dalam rangka melaksanakan UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
b. Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 17 tahun 2016, yang dibuat untuk melaksanakan UUPA;
c. Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 18 tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah;
d. Surat Edaran (SE) Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/Ka. BPN Nomor 4/SE-100.PG.01.01/II/2022, tertanggal 24 Februari 2022, yang dibuat dalam rangka melaksanakan PP Nomor 16 tahun 2004, dan
e. Surat Edaran Menteri Nomor HT.03/757/VI/2022 TAHUN 2022, tertanggal 3 Juni 2022, yang dibuat sebagai pedoman bagi pelaksanaan beberapa peraturan per-UU-an yang mengatur

24 Dapat dilihat dalam Nurhasan Ismail, '*Hukum Pengurusan dan Pendaftaran Hak atas Tanah. Teori dan Praktik*, 2024, hlm. 72.
25 Dapat dilihat dalam Oloan Sitorus, '*Penyatuan Persepsi Hukum untuk Resolusi Konflik Pengelolaan Wilayah Pesisir*, 2025.
26 Dapat dilihat dalam Maria S.W. Sumarjono, '*Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Pesisir (Aspek Hukum Agraria/Pertanahan*, 2025, hlm. 5&7.

mengenai pemberian HAT di wilayah perairan dengan mewajibkan kesesuaian dengan rencana tata ruang.

Semua peraturan per-UU-an yang disebutkan di atas membolehkan pemberian HAT pada permukaan tanah yang terdapat di perairan pesisir. Peraturan perundang-undangan tersebut menentukan empat hal prinsipil berkaitan hubungan rencana tata ruang dengan HAT. *Pertama*, penetapan rencana tata ruang termasuk perubahannya tidak mempengaruhi status hubungan hukum seseorang atas tanah. Penyelenggaraan penataan ruang harus menghormati HAT yang dimiliki orang. Prinsip ini diatur dalam UU No. 26 tahun 2007, PP Nomor 16 tahun 2004, dan PP Nomor 21 tahun 2021. *Kedua*, pemberian HAT di wilayah perairan pesisir dan laut dapat dilakukan baik pada kawasan lindung maupun budidaya. Pemberian baru dilarang apabila kawasan lindung berada dalam kawasan hutan, atau pada lokasi situs dari Cagar Budaya. Norma mengenai prinsip ini dapat ditemukan dalam PP Nomor 16 tahun 2004, Permen ATR/Ka. BPN Nomor 18 tahun 2021, dan SE Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/Ka. BPN Nomor 4/SE-100.PG.01.01/II/2022. *Ketiga*, pemberian, penggunaan dan pemanfaatan HAT harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang (RTR). Untuk penggunaan dan pemanfaatan harus memperhatikan ketentuan larangan, kewajiban dan pembatasan.[27] Pengaturan mengenai prinsip ini dapat dilihat pada UU Nomor 6 Tahun 2023, PP Nomor 16 tahun 2004, PP Nomor 18 tahun 2021, Permen ATR/Ka. BPN Nomor 18 tahun 2021, Permen ATR/Ka. BPN Nomor 17 tahun 2016, an SE Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/Ka. BPN Nomor 4/SE-100.PG.01.01/II/2022.

Regulasi pertanahan yaitu PP Nomor 18 tahun 2021, Permen ATR/Ka. BPN, SE Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/Ka. BPN Nomor 4/SE-100.PG.01.01/II/2022, dan Surat Edaran Menteri Nomor HT.03/757/VI/2022 dengan eksplisit menentukan bahwa Kementerian ATR/BPN dapat memberikan HAT untuk bidang-bidang tanah yang berada pada perairan pesisir. Pemberian dilakukan dengan syarat Pemohon sudah memperoleh perizinan pemanfaatan ruang atau Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang laut (KKPRL), dari KKP. Ketentuan ini sebenarnya menguatkan norma yang sebelumnya sudah berkembang dalam regulasi tata ruang dan pertanahan bahwa pemberian HAT harus mempertimbangkan atau bersesuaian dengan RTR.

Regulasi di bidang pesisir dan perikanan tidak mengaitkan kegiatan pemanfaatan ruang dan sumber daya pesisir dan perikanan, dengan HAT. UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP&PPK), UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dan peraturan pelaksananya, tidak mewajibkan Pemohon atau Pemilik perizinan berusaha untuk memperoleh HAT. Dalam hal ini regulasi pada kedua bidang ini berbeda dengan regulasi mineral dan batubara yang menentukan bahwa perizinan berusaha di bidang ini tidak mencakup kewenangan menggunakan tanah.[28] Implikasinya, penggunaan HAT oleh pemegang perizinan harus dengan suatu alas hak. Namun, pada saat yang sama, regulasi pesisir dan perikanan tidak menentukan bahwa pemanfataan ruang dan sumber daya pesisir dan perikanan tidak memerlukan HAT. Hal ini berbeda dengan regulasi di bidang kehutanan yang menentukan bahwa kegiatan pemanfaatan hutan tidak memerlukan HAT sepanjang berhubungan langsung dengan usaha pemanfaatan.[29]

---

27 Untuk lebih lengkapnya lihat dalam Landesa Bumi Indonesia, '*Tenurial Pesisir Dan Laut: Relasi Regulasi Antar Sektor Dan Pengakuan Tenurial Masyarakat*'. Laporan tidak dipublikasi, 2025.

28 Lihat Pasal 135 sampai dengan Pasal 138 UU Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara jo. Pasal 86F dan Pasal 137A UU Nomor 3 tahun 2020.

29 Lihat Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum, dan Boedi Harsono, Op cit., hlm. 9.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa regulasi di bidang pesisir dan perikanan tidak secara tegas menentukan tidak diperlukannya HAT dalam kegiatan pemanfaatan ruang dan sumber daya pesisir dan perikanan. Dengan kata lain, tidak ada larangan untuk menerbitkan HAT di wilayah perairan pesisir. Bila demikian, apa yang menjadi dasar bagi orang-orang KKP dan sejumlah akademisi untuk menyatakan pemberian HAT di wilayah perairan merupakan pelanggaran hukum? Pandangan dan sikap tersebut ternyata berasal dari kegiatan menafsir atau menginterpretasi norma hukum, baik yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang menjadi okjek penafsiran yaitu UU tentang PWP&PPK, dan UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Konvesi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut. Sedangkan putusan pengadilannya yaitu putusan MK Nomor 03/PUU-VIII/ 2010.

B.2 Tafsir atas norma hukum

B.2.1 Tafsir atas UU PWP&PPK

Bagian dalam UU PWP&PPK yang menjadi objek tafsir yaitu ketentuan mengenai objek yang dapat dimanfaatkan oleh pemegang hak atau perizinan dibidang pesisir. Hak yang dimaksud adalah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) seperti yang diatur dalam UU PWP & PPK tahun 2007, sedangkan perizinan adalah seperti yang diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2014. Istilah 'perizinan' dalam UU No. 1 tahun 2014 ini untuk menggantikan istilah 'hak' yang digunakan dalam UU PWP & PPK tahun 2007. Pergantian ini dalam rangka melaksanakan putusan MK Nomor 03/PUU-VIII/ 2010.

Menurut tafsir ini, pemilik hak atau perizinan dapat melakukan pemanfaatan ruang atau sumberdaya pesisir yang terdapat pada permukaan laut, kolom air sampai dengan permukaan dasar laut. Dalam tafsir ini, permukaan bumi atau tanah yang berada di bawah air seperti yang dimaksud oleh regulasi pertanahan, sama artinya dengan 'permukaan dasar laut'. Karena itu, HAT tidak diperlukan lagi oleh pemilik HP3 atau perizinan karena kewenangannya sudah mencakup pemanfaatan atas tanah di bawah air.[30] Bila mengikuti tafsir ini maka regulasi pesisir menyerupai regulasi kehutanan karena menentukan bahwa pemilik HP3 atau perizinan tidak memerlukan HAT dalam rangka melaksanakan kegiatan pemanfaatan yang berlangsung di dasar laut atau bawah air perairan pesisir.

B.2.2 Tafsir atas Putusan MK

Seperti sudah disebutkan, putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 merupakan hasil dari uji materiil UU PWP&PPK tahun 2007. Permohonan uji materiil diajukan oleh 9 organisasi non-pemerintah (Ornop) dan 27 individu yang berprofesi sebagai nelayan atau buruh nelayan. Para Pemohon mendalilkan bahwa delapan pasal dalam UU PWP&PPK tahun 2007 bertentangan dengan sejumlah pasal dalam UUD 1945[31]. Pasal-pasal yang diminta untuk direview mayoritas berkenaan dengan HP3[32] dan sebagian yang lain mengenai dokumen perencanaan pengelolaan pesisir&pulau-pulau kecil.

Para Pemohon berargumen bahwa pasal-pasal terkait dengan HP3 dapat menghilangkan hak-hak konstitusional mereka karena beberapa alasan. Pertama, berpotensi melahirkan tumpang tindih dengan

30 Tafsir seperti ini Penulis temukan pada tiga sumber. Pertama, tulisan Maria S.W. Sumardjono, Nurhasan Ismail & Aminoto (2008) yang tidak diterbitkan, berjudul, "Eksistensi Hak Penguasaan Perairan Pesisir (HP3) dalam UU No. 2 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Implikasi Yuridisnya". Kedua, diskusi Landesa Bumi Indonesia dengan Sudirman Saad, mantan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil, Kementerian Kelautan dan Perikanan (2010-2015) dan tim penyusun UU PWP&PPK, pada tanggal 29 November 2024. Ketiga, presentasi Agustina Murbaningsih (Analis Pengusahaan Jasa Kelautan Ahli Utama, Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut, KKP) yang disampaikan pada kegiatan sosialisasi Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemberian Hak atas Tanah di Perairan, tanggal 21 Oktober 2024.

31 Sebelas pasal tersebut diantaranya Pasal 18B ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3).

32 Ketentuan mengenai HP3 terdapat pada Pasal 1 angka 4 dan angka 7 dan angka 18, Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 60 ayat (1) huruf b.

pemanfaatan ruang dan sumber daya pesisir yang justru mereduksi bahkan menghilangkan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum bagi warga negara, masyarakat, utamanya nelayan dan warga pesisir. Padahal Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjamin setiap orang mendapatkan pengakuan, jaminan, kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama didepan hukum. Kedua, menyebabkan Negara tidak dapat menguasai sumber daya pesisir dan laut sebagai cabang produksi yang bernilai strategis sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Penyebabnya karena HP3 yang merupakan hak kebendaan, memberikan kewenangan yang besar kepada pemiliknya membuat Negara tidak leluasa melaksanakan hak penguasaan.[33] Ketiga, mengingkari eksistensi masyarakat hukum adat yang justru dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Keempat, masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, atau masyarakat tradisional akan kehilangan hak untuk hidup/kehidupan karena kalah bersaing dengan korporasi untuk mendapatkan HP3. Kelima, melahirkan praktik privatisasi yang menyebabkan penguasaan pesisir dan laut berubah dari *open access* dan *common property* menjadi *private property rights*.[34]

Dalam putusannya hakim MK mengabulkan sebahagian permohonan Pemohon dengan menyatakan semua pasal mengenai HP3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan mengikat. Dalil utama yang dikemukakan MK karena HP3 mempunyai ciri sebagai hak kebendaan (*(zakelijkrecht)*, dan karena itu dapat melahirkan praktik pengkavlingan laut yang mendorong privatisasi. Hal tersebut bisa menyebabkan dua dampak buruk. Pertama, menyebabkan negara kesulitan melaksanakan HMN karena hak penguasaan sudah diserahkan seluruhnya kepada pemegang HP3. Kedua, masyarakat adat atau masyarakat lokal dapat kehilangan akses pada sumber daya pesisir dan laut yang akhirnya menyebabkan Negara tidak dapat menunaikan kewajiban konstitusionalnya yaitu menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat.

Sebagai jalan keluar, hakim MK memerintahkan penggantian HP3 dengan instrumen perizinan dengan alasan perizinan bukan merupakan hak kebendaan melainkan hak perorangan (*persoonlijk recht)* sehingga tidak mengurangi kekuasaan negara untuk melaksanakan mandat yang bersumber dari HMN.[35] Sebagai hak perorangan, izin tidak menyebabkan hak penguasaan Negara berpindah kepada swasta sepenuhnya.[36]

Dalam pelaksanaanya, pegawai dan pejabat KKP memahami perintah dalam putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 yaitu menggantikan HP3 dan perizinan, sebagai larangan pemberian HAT di wilayah perairan pesisir. Istilah 'hak' yang digunakan dalam putusan tersebut dipahami tidak hanya spesifik menunjuk pada HP3 tapi semua kategori hak, atau bahkan sepanjang menggunakan istilah 'hak'. Selanjutnya, hak tersebut tidak harus yang diatur dalam UU PWP&PPK tahun 2007 tetapi juga yang diatur oleh peraturan perundang-undangan di luar bidang pesisir dan laut, yang diberikan oleh instansi pemerintah selain KKP. Termasuk pemberian HAT oleh Kementerian ATR/BPN berdasarkan regulasi pertanahan.[37]

---

33 Putusan MK Nomor 03/PUU-VIII/ 2010, hlm. 41-43.

34 Putusan MK Nomor 03/PUU-VIII/ 2010, hlm. 53-54.

35 Kontras dengan hak kebendaan, hak perorangan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: i) tidak terdapat hubungan langsung antara subjek dengan objek dengan demikian tidak melahirkan hubungan kepemilikan; ii) kewenangan pemegang hak yaitu menggunakan dan memperoleh kenikmatan; iii) hubungan hukum dengan objeknya berlangsung selama objeknya dikuasai langsung oleh subjek atau tidak bersifat melekat, dan iv) tidak dapat dibebani hak-hak lain. Lihat dalam Maria S.W. Sumardjono, Nurhasan Ismail dan Aminoto, Op.cit.

36 Achmad Sodiki, '*Pemaknaan Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, (Jakarta: Penerbit KOMPAS), 2022. hlm. 168.

37 Penjelasan mengenai tafsir seperti ini dapat dilihat dari pernyataan-pernyataan pejabat KKP seperti yang terekam dalam laporan media seperti dalam Maraknya Penerbitan Hak Atas Tanah di Perairan Laut, KNTI: Tenurial Nelayan Kecil Terancam - KNTI), bahan presentasi, seperti dalam Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut Kementerian Kelautan dan Perikanan,'*Penyelenggaraan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KPPRL)*, 2024, dan publikasi, seperti dalam Wahyu Trenggono S, '*Sambutan Menteri Kelautan dan Perikanan*, dalam Suharyanto et al. Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi'. Penerbit KOMPAS, dan Gustaav V. Manoppo 'Kasus Hak atas Tanah di Laut, 2022.

B.2.3 Tafsir atas UNCLOS

Pemberian HAT diperairan pesisir dianggap bertentangan dengan dua substansi yang terdapat dalam UNCLOS, yaitu prinsip bahwa laut merupakan sumberdaya bersama (*common pool resources* atau CPRs; *common resources*) di bawah kepemilikan *open access*, *common property* atau oleh negara (*state property*), dan hak bagi kapal asing untuk melintasi laut teritorial suatu negara berdaulat, yang disebut dengan hak lintas damai bagi kapal asing (*right of innocent passage*).[38]

Menurut Marsudi Triatmodjo, UNCLOS membagi laut ke dalam beberapa zona yaitu: 1) *internal waters*, *archipelagic waters*, *territorial sea*, *contiquuous zone*; 2) Zona Ekonomi Eksklusif; 3) laut bebas (*high seas*), dan 4) the Area. Pada masing-masing zona diberlakukan sistem kepemilikan yang berbeda yaitu kepemilikan oleh negara untuk Zona 1 dan 2, *Open Acces* untuk Zona 2 dan 3, dan kepemilikan bersama (*communal property*) untuk Zona 4.[39] Interpretasi yang lahir atas ketentuan tersebut bahwa HAT dilarang untuk diberikan karena dua alasan yaitu pada semua Zona tidak diperbolehkan penerapan kepemilikan pribadi (*private property*), dan *state property*, *open access* dan *common property* dipahami secara sama yaitu sumberdaya laut bukan milik siapapun atau dengan kata lain milik semua orang.[40]

Menurut tafsir ini, pemberian HAT yang melahirkan kewenangan keperdataan yang absolut kepada pemegang hak termasuk melakukan pengkavlingan perairan pesisir dalam melaksanakan hak untuk mempertahankan properti dari pihak lain (*right to exclude*), dapat menganggu aktivitas pemanfaatan dan penggunaan. Aktivitas terganggu karena tidak semua orang bebas melakukan pemanfaatan dan penggunaan karena adanya praktik pengkavlingan atau privatisasi. Salah satu yang diganggu adalah zona yang diperuntukan bagi penerapan *right of innocent passage* yang diatur dan dijamin dalam Pasal 17 UNCLOS.

Selain tafsir atas ketiga norma hukum di atas, pegawai dan pejabat KKP juga menafsir bahwa KKPRL yang disebutkan dalam UU Cipta Kerja dan PP Nomor 18 tahun 2021, PP Nomor 21 tahun 2021 dan PP Nomor 43 tahun 2021, tidak diperuntukan untuk keperluan pemberian HAT tetapi untuk pemberian perizinan berusaha oleh K/L teknis. Hal ini yang menjelaskan mengapa setelah pemberlakuan UU Cipta Kerja, tidak satupun peraturan pelaksana yang dibuat oleh KKP memuat ketentuan yang mensyaratkan KKPRL dalam rangka pemberian HAT.

Seperti sudah dikemukakan pada Bagian B.1 tulisan ini, tidak ditemukan disharmoni antara regulasi tata ruang dan pertanahan dengan bidang perikanan dan perairan pesisir. Regulasi bidang tata ruang dan pertanahan dengan terang menentukan bahwa pemberian HAT di perairan pesisir diperbolehkan dengan beberapa kondisionalitas. Sementara itu, tidak terdapat ketentuan dalam regulasi perikanan dan pesisir yang melarang pemberian HAT di perairan pesisir. Sekalipun tidak terdapat juga ketentuan yang mensyaratkan pemberian HAT untuk memperoleh perizinan untuk memanfaatkan ruang dan sumber daya perikanan dan perairan pesisir.

Disharmoni baru terlihat apabila membandingkan regulasi tata ruang dan pertanahan dengan tafsir-tafsir yang dijelaskan pada Bagian B.2 tulisan ini. Disharmoni terjadi karena tafsir-tafsir yang dikembangkan memang dibuat dengan tujuan mempermasalahkan dan menolak pemberian HAT di perairan pesisir. Akibatnya, disharmoni bersifat frontal karena di satu sisi memperbolehkan pemberian HAT di perairan pesisir, di sisi lain menolaknya. Seperti yang sudah digambarkan oleh tulisan-tulisan sebelumnya situasi diharmonis ini membuat masyarakat terhalang untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum

38 Landesa Bumi Indonesia, Op.cit, hlm. 22.
39 Marsudi Triatmodjo. Op cit.
40 Claude Ménard dan Mary M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Second edition, 2025, Springers.

untuk kegiatan pemanfaatan ruang dan sumber daya pesisir yang sudah dilakukan dalam waktu yang lama.[41]

B.3 Mengoreksi tafsir

Tafsir yang memahami putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 melarang penggunaan instumen 'hak' baik yang diatur dalam UU PWP&PPK tahun 2007 maupun oleh UU lainnya, mengandung kekeliruan. Tafsir semacam itu bertentangan dengan ketentuan Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal ini menegaskan bahwa yang dinyatakan sebagai bertentangan dengan UUD 1945 dan karena itu tidak mempunyai kekuatan yang mengikat yaitu UU yang diuji. Qomaruddin menambahkan bahwa putusan MK mendatangkan akibat hukum kepada UU yang diujinya.[42] Dengan demikian, putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 tidak mendatangkan akibat hukum kepada UUPA. Dengan demikian pemberian HAT berdasarkan UUPA tidak melanggar hukum. Larangan pemberian hak yang dimaksud oleh majelis hakim MK sebatas HP3 yang diatur dalam UU PWP&PPK.

Tafsir bahwa pemberian HAT di pesisir dan laut bertentangan dengan UNCLOS karena laut merupakan properti negara (*state property*), dan sumber daya yang bersifat *open access* atau *common resources*, berangkat dari dua asumsi yang keliru. Pertama, bahwa HAT diberikan di laut dalam bahkan di luar laut teritorial. Asumsi ini keliru karena pemberian HAT di pesisir dan laut hanya untuk pemanfaatan yang bersifat statik. Pemanfaatan semacam ini hanya mungkin dilakukan dengan penggunaan tiang pancang yang ditancapkan di permukaan bawah air, atau diikatkan dengan sesuatu yang terdapat didaratan (Sitorus, Wulandari&Khuluki, 2020; Manan, 2022). Dengan begitu, pemanfaatannya hanya yang berlangsung di perairan dangkal. Dengan begitu, HAT diberikan di perairan pesisir yang masuk kedalam laut teritorial. Menurut ketentuan UNCLOS pada laut teritorial (*territorial sea*), Negara dapat melaksanakan kedaulatan dan kontrol atas wilayahnya, termasuk atas tanah, perairan, dan ruang angkasa, yang terdapat di atas tanah dan perairan.[43] Pengendalian sebagai aksentuasi dari eksistensi sistem *property rights* menandakan bahwa laut teritorial bukanlah areal *open access*.

Kedua, kepemilikan oleh negara berakibat tidak dibolehkanya kepemilikan pribadi[44]. Asumsi ini keliru karena UUD 1945, UUPA, dan putusan MK sudah menentukan bahwa hubungan Negara dengan sumber daya alam bersifat publik karena memberikan kewenangan menguasai, bukan kewenangan untuk memiliki. Dari kewenangan menguasai, Negara melakukan pengaturan termasuk memberikan hak atau perizinan kepada perorangan dan badan hukum untuk melegalisasi hubungan hukum. Pemikiran seperti ini justru terdapat didalam Putusan MK nomor 3/PUU-VIII/2010. Dengan demikian, *state property* justru sumber lahirnya kepemilikan pribadi, bukan justru meniadakannya.

Sedangkan tafsir yang menilai bahwa pemberian HAT akan mengganggu penggunaan alur lintas damai dalam laut teritorial oleh kapal-kapal asing tidak beralasan karena Indonesia telah mengadopsi norma ini ke dalam peraturan perundang-undangan. UU Nomor 1 tahun 2014 mewajibkan pemberian izin lokasi untuk mempertimbangkan hak lintas damai bagi kapal asing.[45] Seperti sudah disebutkan, UU

41 Lihat misalnya dalam Farida Patittingi, '*Prinsip Keadilan Sosial dalam Sistem Tenurial di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*, *Bhumi*, 2013, Nomor 38 tahun 12, hlm. 269-284. prinsip keadilan dalam penguasaan wilayah pesisir&pulau2 kecil by patittingi.pdf, dan Abdul Manan, '*Asa Masyarakat Bajo terhadap Hak atas Tanah dalam Berkehidupan diatas Perairan Laut*, 2022, hlm. 142, dalam Suharyanto et al. Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi'. Penerbit KOMPAS

42 Qomarduddin, '*Pembentukan Undang-Undang dalam Perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Legislasi Indonesia, 2009, Vol. 6. No. 4, hlm. 699.

43 Sofia Kausar, 'Sovereignty at Sea: The South China Sea Dispute and UNCLOS Implications". *International Journal of Law Management & Humanities* 6, Issue 4, 2023, 2624-2665.

44 Arif Havas Oegroseno, '*Hak atas Tanah di Perairan Laut*, 2022, hlm. 205, (Jakarta: Penerbit KOMPAS).

45 Bagian Kesatu 5.

PWP&PPK tahun 2007 sebelumnya sudah mensyaratkan hal serupa untuk pemberian HP3[46]. UU Kelautan tahun 2014 mengatur bahwa penegakan hukum laut terhadap kapal-kapal asing yang sedang melintas laut teritorial dan perairan Indonesia dilaksanakan dengan memperhatikan hukum internasional.[47] Dengan resepsi ini, hukum laut Indonesia memberi jaminan keamanan kepada kapal-kapas asing yang akan dan sedang melakukan lintas damai. Hak atau izin akan diberikan dengan memperhatikan alur lintas damai yang memang sudah dialokasikan dalam rencana tata ruang atau rencana zonasi WP3K.

Bila dibuat suatu kesimpulan maka tafsir-tafsir seperti dijelaskan di atas menilai pemberian HAT diperairan pesisir melanggar hukum karena bertentangan dengan tiga aturan hukum yaitu: i) UU tentang PWP&PPK yang menentukan bahwa HAT tidak diperlukan dalam melakukan pemanfaatan ruang dan sumberdaya pesisir karena kewenangan pemanfaatan pemegang HP3 atau perizinan sudah mencakup permukaan dasar laut; ii) putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 yang menentukan bahwa instrumen hak dilarang untuk digunakan dalam penguasaan dan pemanfaatan ruang dan sumber daya pesisir dan laut; dan (iii) UNCLOS yang menentukan pemberian HAT akan bertentangan dengan doktrin hukum bahwa laut merupakan sumber daya yang bersifat *open acces*, dan mengganggu hak lintas damai bagi kapal-kapal asing.

C. Penutup

Disharmoni mengenai pemberian HAT tidak berasal dari ketentuan yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan melainkan dari tafsir atau interpretasi atas ketentuan tersebut. Regulasi di bidang tata ruang dan pertanahan memungkinkan adanya HAT pada perairan pesisir dengan ketentuan pemberiaannya harus mengacu pada rencana tata ruang, dan penggunaanya harus memperhatikan batasan, larangan, pembatasan dan melaksanakan kewajiban-kewajiban. Adapun regulasi di bidang pesisir tidak memiliki ketentuan yang tersurat melarang pemberian HAT pada perairan pesisir, sekalipun tidak ada juga ketentuan yang mewajibkan Pemohon perizinan berusaha untuk memiliki HAT untuk keperluan penggunaan tanah di bawah permukaan air.

Disharmoni mengenai pemberian HAT pada perairan pesisir lebih disebabkan oleh tafsir atau interpretasi atas UU PWP&PPK tahun 2007, putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010. Tafsir-tafsir tersebut dikembangkan oleh kalangan birokrat di KKP dan sejumlah akademisi. Tafsir-tafsir tersebut menyimpulkan bahwa pemikiran dasar dan norma-norma yang terdapat dalam ketiga produk hukum tersebut melarang penggunaan instrumen 'hak' untuk melegalisasi pemanfaatan ruang dan sumber daya perairan pesisir. Instrumen hak bertentangan dengan karakter sumber daya pesisir dan laut sebagai milik bersama (*common property*) atau tidak dimiliki oleh siapapun (*open access*). Karena itu, penggunaan instrumen hak dinilai akan membahayakan karakter atau sifat dasar tersebut.

Tafsir-tafsir diatas berasal dari pengetahuan yang parsial atau tidak lengkap mengenai cakupan keberlakuan putusan MK, dan substansi pengaturan UNCLOS. Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 dianggap berlaku juga terhadap UU lain seperti UUPA dan UU Tata Ruang sehingga HAT tidak dapat diberikan pada perairan pesisir. Padahal UU MK tahun 2003 menentukan bahwa putusan MK hanya berlaku atau mendatangkan akibat hukum pada UU yang diuji. Sedangkan tafsir yang mendalilkan bahwa pemberian HAT bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UNCLOS tidak cermat memperhatikan pembagian zona laut sehingga semua wilayah laut dianggap objek *common pool resources*. Padahal, pada zona perairan teritorial, UNCLOS memberikan kewenangan kepada Negara berdaulat untuk

46 Pasal 17 ayat (2).
47 Pasal 59 ayat (2).

menyelenggarakan penguasaan yang membuat pemanfaatan ruang dan sumber daya laut tidak absen dari sistem properti. Tafsir tersebut juga luput memperhatikan bahwa ketentuan mengenai alur lintas dalam UNLOS telah diadopsi kedalam peraturan perundang-undangan di bidang pesisir dan laut. Adopsi tersebut menghasilkan ketentuan hukum yang mensyaratkan pemberian perizinan berusaha atau HAT beserta penggunaannya, harus memperhatikan alur lintas damai.

Karena disharmoni regulasi berasal dari tafsir atau interpretasi, tulisan ini menyarankan dilakukan upaya-upaya untuk mengoreksinya. Koreksi dapat dilakukan dengam menggunakan jalur eksekutif dan yudisial. Jalur eksekutif dilakukan dengan meminta pendapat hukum dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Jalur judisial bisa dilakukan dengan mengajukan pengujian terhadap peraturan pelaksana yang diterbitkan oleh KKP, kepada Mahkamah Agung. Pembetulan atau koreksi ini sangat diperlukan untuk menjaga integritas sistem hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Endrik Safudin. *Harmonisasi Hukum dalam Antinomi Hukum: Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung*. Q Media, 2021.

Fadilah. *Analisis Faktor Hidro-Oseanografi Terhadap Kerusakan Pantai Kecamatan Pondok Kelapa Kabupaten Bengkulu Tengah dan Penentuan Konsep Penanganannya*. (Surabaya: Jakad Media Publishing), 2021.

Harsono, Boedi. 2015. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.

Ismail, Nurhasan. 2024. *Hukum Pengurusan dan Pendaftaran Hak atas Tanah. Teori dan Praktik*. Malang: Setara Press&URP Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Manan, Abdul. 2022. "Asa Masyarakat Bajo terhadap Hak atas Tanah dalam Berkehidupan diatas Perairan Laut", dalam Suharyanto et al. *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*'. Penerbit KOMPAS.

Manoppo, Gustaaf V. 2022. "Kasus Hak atas Tanah di Laut", dalam Suharyanto et al. *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Penerbit KOMPAS).

Ménard, Claude dan Mary M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Second edition. 2025, Springers.

Oegroseno, Arif Havas. 2022. "Hak atas Tanah di Perairan Laut", dalam Suharyanto et al. *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Penerbit KOMPAS).

Patittingi, Farida. 2022. "Potensi Konflik dan Permasalahan Pemberian Hak atas Tanah di Luat", dalam Suharyanto et al. *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Penerbit KOMPAS).

Suharyanto et al. 2022. *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Penerbit KOMPAS).

Sodiki, Achmad. 2022. "Pemaknaan Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil", dalam Suharyanto et al., *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penympangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Perbit KOMPAS).

Taekema, Sanne dan Wibren van der Burg. 2024. '*Contextualising Legal Research: a Methodological Guide*, (Edward Elgar Publishing Limited).

Triatmodjo, Marsudi. 2022. "Prinsip Open Acess, Common Property dan Tragedy of Open Access atas Laut dalam", dalam Suharyanto et al. *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Penerbit KOMPAS).

Trenggono, Wahyu S. 2022. "Sambutan Menteri Kelautan dan Perikanan", dalam Suharyanto et al. *Bungai Rampai Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Laut. Penyimpangan Yuridis terhadap United Nations*

Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 dan Putusan Mahkamah Konstitusi. (Jakarta: Penerbit KOMPAS).

Jurnal

Irman, Oksep Adhayanto, Rani Kartika Sari dan Suryadi. 2021. "Analisis Yuridis terhadap Status Hak Kepemilikan Permukiman di Atas Air". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51, No. 2: 399-414. ANALISIS YURIDIS TERHADAPSTATUS HAK KEPEMILIKAN PERMUKIMAN PENDUDUK DI ATAS AIR

Kausar, Sofia. 2023. "Sovereignty at Sea: The South China Sea Dispute and UNCLOS Implications". *International Journal of Law Management & Humanities* 6, Issue 4, 2624-2665. https://doi.org/10.1080/09733159.2020.1711584

Patittingi, Farida. 2013. "Prinsip Keadilan Sosial dalam Sistem Tenurial di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia". *Bhumi*, Nomor 38 tahun 12, hlm. 269-284. View of PRINSIP KEADILAN SOSIAL DALAM SISTEM TENURIAL DI WILAYAH PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL DI INDONESIA

Qomaruddin. 2009. "Pembentukan Undang-Undang dalam Perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Legislasi Indonesia*". 6. No. 4, 695-708.

Internet

Maraknya Penerbitan Hak Atas Tanah di Perairan Laut, KNTI: Tenurial Nelayan Kecil Terancam - KNTI

Qonitta Azzahra, Polemik Legalitas Pagar Laut, Dulu Tak Bertuan Kini Punya HGB, last modified 21 Januari 2025, diakses pada 24 Januari 2026, Polemik Legalitas Pagar Laut, Dulu Tak Bertuan Kini Punya HGB.

Yefta Christopherus Asia Sanjaya, 8 Pegawai Kementerian ATR/BPN Dijatuhi Sanksi Buntut Kasus Pagar Laut Tangerang, Siapa Saja?, last modified 30 Januari 2025, diakses pada 21 Januari 2026, 8 Pegawai Kementerian ATR/BPN Dijatuhi Sanksi Buntut Kasus Pagar Laut Tangerang, Siapa Saja?

Sumber lainnya

Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2024. "*Penyelenggaraan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL)*". Disampaikan pada Sosialisasi Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemberian Hak atas Tanah di Perairan, 21 Oktober.

Landesa Bumi Indonesia. 2025. "*Tenurial Pesisir Dan Laut: Relasi Regulasi Antar Sektor Dan Pengakuan Tenurial Masyarakat*". Laporan tidak dipublikasi.

Oloan Sitorus, Mitra Wulandari dan Eri Khaeruman Khuluki. 2020. "*Penelitian Pengaturan Penguasaan Tanah di Wilayah Perairan Studi Kasus Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, dan Sungai Besar di Provinsi Kepulauan Riau, Jawa Barat, dan Kalimantan Barat*". Puslitbang ATR/BPN Press.

Sitorus, Oloan. 2025. "*Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir. Penyatuan Persepsi Hukum untuk Resolusi Konflik Pengelolaan Wilayah Pesisir*". Disampaikan pada Forum Diskusi Ilmiah PPPM STPN, 28 April.

Sumarjono, Maria S.W. 2025. "*Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Pesisir (Aspek Hukum Agraria/ Pertanahan". Disampaikan pada Diskusi Publik "Polemik Pemberian Hak atas Tanah di Perairan Pesisir*". Diselenggarakan oleh Departemen Hukum Agraria Fakultas Hukum UGM, 6 Februari.

Sumarjono, Maria S.W., Nushasan Ismail & Aminoto. 2008. "*Eksistensi Hak Penguasahaan Perairan Pesisir (HP3) dalam UU No. 27 tahun 2007 tentang Hak Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*". Makalah tidak dipublikasikan.

Peran Analisis Dan Evaluasi Hukum Dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Baik

Ahmad Yani[1], Dwi Putri Cahyawati[2], Merdiansa Paputungan[3]
[123]Universitas Muhammadiyah Jakarta
Email: a_ahmadyani2002@yahoo.com
Naskah diterima: 03/07/2026, direvisi: 12/08/2026, disetujui: 26/08/2026

ABSTRACT

The law-making process is an important aspect of building national law in Indonesia, and this can only be achieved through a good method that binds all institutions authorized to make legislation. In Law No. 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law No. 12 of 2011 Regarding the Establishment of Laws and Regulations (UU PPP), 18 (eighteen) changes were made to articles, clauses, and definitions. These changes are important because they were inspired by the legal considerations of the Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020, which emphasized the importance of meaningful participation and the establishment of a legal basis for the formation of laws using the omnibus law method. The purpose of these changes is to ensure that the formation of legislation is carried out properly and in accordance with the correct procedures. In the second amendment of the UU PPP, provisions regarding Monitoring and Review as well as Analysis and Evaluation are regulated and related to the harmonization, unification and consolidation of the Draft Law's conception. There is also a new article in Law No. 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 on Law Formulation, which involves the participation of legal analysts and legislative analysts. The difference between the two lies not only in the meaning of the words but also in their authority. The results of legal analysis and evaluation of legislation are related to governance and the evaluation of laws related to social security carried out by the National Law Development Agency under the Ministry of Law of the Republic of Indonesia, as well as the analysis and evaluation of laws related to villages. Therefore, legal analysis and evaluation of legislation are essential to uphold the supremacy of law.

***Keywords**: establishment of laws and regulations, legal analysis and evaluation of legislation, law*

ABSTRAK

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah hal penting dalam membangun hukum nasional di Indonesia, dan hal ini hanya bisa tercapai dengan metode yang baik yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) mengalami 18 (delapan belas) perubahan pada pasal, ayat, dan pengertian. Perubahan ini penting karena terinspirasi oleh pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menekankan pentingnya partisipasi yang berarti dan pembentukan dasar hukum untuk pembentukan Undang-Undang (UU) dengan metode *omnibus law*. Tujuan perubahan ini adalah agar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan dengan baik dan sesuai prosedur yang benar. Dalam perubahan kedua UU PPP, terdapat ketentuan mengenai Pemantauan dan Peninjauan serta Analisis dan Evaluasi yang diatur dalam Pasal 95A untuk pemantauan dan peninjauan, serta Pasal 97C untuk perintah melakukan analisis dan evaluasi yang berkaitan dengan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Ada tambahan pasal baru dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai keikutsertaan analis hukum dan analis legislatif. Pasal 98 ayat 1a dan Pasal 99 adalah pasal yang berhubungan. Perbedaan antara keduanya bukan hanya pada makna kata, tetapi juga pada kewenangannya. Adapun hasil analisis dan evaluasi hukum peraturan perundang-undangan, misalnya analisis dan evaluasi terhadap UU yang berkaitan dengan Tata Kelola Pemerintahan dan Evaluasi terhadap UU yang berkaitan dengan Perlindungan dan Jaminan Sosial yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Republik Indonesia, dan juga analisis dan evaluasi terhadap UU terkait dengan Desa. Dengan demikian, analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan sangat perlu untuk menjaga supremasi hukum.

Kata Kunci: Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Analisis dan Evaluasi Hukum, Produk Hukum

A. Pendahuluan

Salah satu hal yang penting dalam pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun daerah, adalah pembentukan produk hukum yang sangat diperlukan untuk merespons kepentingan masyarakat. Dalam

proses pembentukan hukum, penting untuk memiliki pedoman agar produk hukum yang diterbitkan kuat secara hukum dan dapat diimplementasikan di masa yang akan datang. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan awal dari pembentukan pedoman, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang tersebut kemudian mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Seluruh pembentukan Undang-Undang ini merupakan pelaksanaan perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selain mengatur analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, juga penting untuk mengatur tentang program legislasi nasional (prolegnas). Meskipun prolegnas telah ada sejak amandemen UUD 1945, prolegnas tetap menjadi instrumen penting dalam kerangka pembangunan hukum[1], terutama dalam konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas adalah rencana pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) bersama Pemerintah. Melalui Prolegnas diharapkan upaya pembentukan materi hukum dapat berjalan secara lebih terarah, terpadu dan sistematis.[2]

Menurut teori negara hukum, Indonesia harus memprioritaskan supremasi hukum agar keadilan dapat tercapai. Keadilan dalam pembentukan undang-undang tidak bisa dipisahkan karena tujuan hukum sendiri adalah untuk memberikan keadilan. Dalam teori pembentukan undang-undang, undang-undang yang baik harus didasarkan pada Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm*. Dasar pembentukan undang-undang tersebut mengadopsi prinsip dan nilai-nilai Pancasila untuk mencapai keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, termasuk perlindungan Hak Asasi Manusia dalam memperoleh keadilan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari konsep politik hukum berada dalam lingkup nilai. Nilai tidak dapat dipisahkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai yang berasal dari aspek sosial, budaya, politik, ekonomi, hukum, dan sebagainya saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lain dan merupakan kesatuan dalam membentuk perundang-undangan.

Di sisi lain, unsur budaya merupakan alat penting untuk memahami budaya hukum, seperti: 1). Sistem bahasa, yang dibutuhkan untuk merumuskan produk hukum; 2). Sistem Pengetahuan, yang penting dalam perumusan produk hukum sesuai kondisi masyarakat; 3). Sistem kekerabatan dan organisasi sosial, penting untuk memahami bagaimana manusia membentuk masyarakat; 4). Sistem peralatan hidup dan teknologi, untuk memahami kebudayaan berdasarkan teknologi yang dipakai masyarakat; 5). Sistem ekonomi/mata pencaharian hidup, untuk mengkaji cara mata pencaharian suatu kelompok masyarakat; 6). Sistem religi, tidak dapat dipisahkan dari religious emotion; 7). Kesenian, aktivitas kesenian dalam masyarakat tradisional. Ketujuh unsur budaya tersebut merupakan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni landasan yuridis, filosofis, dan sosiologis.

Terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, terhitung sejak tanggal 17 Agustus 1945, negara Indonesia telah mempunyai beberapa peraturan perundang-undangan mengenai tata cata pembentukan peraturan perundang-undangan. Beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud, yaitu:[3]

1 Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.102
2 Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.26
3 Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif: Catatan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 2-3

a. *Algemeene Bepalingen van wetgeving* (AB);
b. Ketetapan MPRS Nomor: XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
c. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti TAP MPRS No. XX/MPRS/1966;
d. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
f. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
g. Perpres No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan UU, Perpu, PP, dan Perpres;
h. Perpres No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Di samping regulasi tersebut, di DPR dan DPD juga terdapat Peraturan Tata Tertib dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang mengatur prosedur pembentukan regulasi di institusi masing-masing.

Dimulai dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011, maka setiap pembentukan produk hukum mempunyai dasar dan pedoman. Kemudian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diubah oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian disempurnakan lagi dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembentukan Undang-Undang tersebut adalah pelaksanaan perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah hal penting dalam membangun hukum nasional di Indonesia, dan hal ini hanya bisa tercapai dengan metode yang baik yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan sistem hukum nasional. Harapannya, sistem hukum ini dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban seluruh rakyat Indonesia berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU No. 12 Tahun 2011 mengalami 18 (delapan belas) perubahan pada pasal, ayat, dan pengertian. Perubahan ini penting karena terinspirasi oleh pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No 91/PUU-XVIII/2020 yang menekankan pentingnya partisipasi yang berarti dan pembentukan dasar hukum untuk pembentukan UU dengan metode *omnibus law*. Tujuan perubahan ini adalah agar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan dengan baik dan sesuai prosedur yang benar.

Dalam perubahan kedua UU PPP, terdapat ketentuan mengenai Pemantauan dan Peninjauan serta Analisis dan Evaluasi yang diatur dalam Pasal 95A untuk pemantauan dan peninjauan, serta Pasal 97C untuk perintah melakukan analisis dan evaluasi yang berkaitan dengan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dari DPR (Pasal 46 ayat 2); Rancangan Undang-Undang dari Presiden (Pasal 46 ayat 3); Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik (Pasal 48 ayat 1); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah (Pasal 54 ayat 2); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden (Pasal 55 ayat 2); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Pasal 58).

Ada tambahan pasal baru dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 mengenai keikutsertaan analis hukum dan analis legislatif. Pasal 98 ayat 1a dan Pasal 99 adalah pasal yang berhubungan. Perbedaan antara keduanya bukan hanya pada makna kata, tetapi juga pada kewenangannya. Analis Hukum hanya terlibat dalam pembentukan peraturan, sementara analis legislatif terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah tingkat provinsi, dan peraturan daerah Kab/Kota.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Menurut Bahder Johan Nasution metodologi merupakan suatu cabang ilmu yang mengkaji atau mempelajari metode penelitian. Dengan demikian metode penelitian merupakan uraian teknis yang digunakan dalam penelitian.[4] Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki metode dan tujuan penelitan yang isinya merupakan pertanggungjawaban pemilihan isu, objek penelitian, metode dan tujuan penelitian.[5]

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode yuridis normatif yang pertama-tama mengkonsultasikan dokumen-dokumen hukum yang terkait dengan masalah dan kemudian secara objektif meneliti peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara lain dan Indonesia untuk melakukan pengkajian. Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan yang diangkat dengan tujuan untuk memberikan gambaran yang konkrit tentang kajian yuridis tindak pidana dan pertanggungjawaban pelaku siber dalam penegakan hukum kejahatan siber di Indonesia yang berkeadilan dan berkemanfatan.

Penelitian yuridis normatif, kajiannya terfokus pada hukum positif dengan aspek sebagai berikut: 1) mempelajari aturan dari segi teknis, 2) berbicara tentang hukum, 3) berbicara hukum dari segi hukum, 4) berbicara problem hukum yang konkrit.[6] Sedangkan menurut D Meuwissen tugas utama ilmu hukum normatif adalah: 1) deskripsi hukum positif, 2) sistematika hukum positif, 3) intrepretasi hukum positif, 4) analisis hukum positif, dan 5) menilai hukum positif.[7]

4 Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, cetakan ke-II, (Bandung: Mandar Maju, 2016), hlm. 3.
5 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2016), hlm. 2
6 Sahuri L, *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana Indonesia***,** Disertasi Doktor, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, hlm. 64.
7 *Ibid*, hlm. 65.

Penelitian yang dilakukan ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan metode penelitian yang menghasilkan data deskriptif.[8] Penggunaan pendekatan kualitatif oleh penulis bertujuan untuk memahami gejala yang diteliti.[9] Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk menentukan asas-asas hukum yang dapat diterapkan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.[10]

B. Pembahasan

Evaluasi merujuk pada sebuah kegiatan terencana yang menganalisis suatu obyek menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu untuk mendapatkan hasil yang merepresentasikan obyek tersebut. Sementara analisis adalah proses penyelidikan, penguraian, penelaahan, atau pengkajian untuk memecahkan suatu persoalan. Peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang ditetapkan.

Posisi Evaluasi Peraturan Perundang-undangan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan dalam konsideran 'menimbang' dan Penjelasan Umum UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan Bab XA UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Pemantauan dan Peninjauan terhadap UndangUndang. Pasal 95A ayat (1) menyatakan bahwa Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku. Definisi Pemantauan dan Peninjauan menurut Pasal 1 Angka 14 adalah aktivitas untuk mengamati, mencatat, dan menilai pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan manfaatnya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Evaluasi merupakan kegiatan memberikan penilaian. Oleh karena itu, Evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peninjauan dan Pemantauan.

Evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan mencakup semua jenis peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah. Evaluasi ini dilakukan setelah peraturan perundang-undangan diundangkan/ ditetapkan. Jenis peraturan perundang-undangan yang dievaluasi meliputi Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi), Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota), dan jenis peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada 16 Juni 2022, UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP -Perubahan Kedua) telah resmi diumumkan. UU ini mengalami perubahan dan/atau penambahan sejumlah pasal yang cukup signifikan, serta mengadopsi metode omnibus law yang sebelumnya tidak familiar dalam sistem hukum nasional. Dengan adanya perubahan dalam Undang-Undang PPP-Perubahan Kedua, maka itu menjadi jalan yang sah untuk memperbaiki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang sebelumnya dinyatakan inkonstitusional bersyarat melalui putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji formil atas UU Cipta Kerja.

Untuk memperbarui dan mengesahkan perubahan UU Cipta Kerja yang merupakan bagian dari Omnibus Law, perlu dilakukan revisi terlebih dahulu pada UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 (UU PPP -Sebelum Perubahan Kedua- selanjutnya disebut UU PPP) dengan cara memasukkan metode omnibus yang sebelumnya tidak diatur dalam prosedur pembentukan dan perubahan undang-undang. UU

8 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hlm. 32.
9 *Ibid.*
10 *Ibid.* hlm. 252.

PPP dianggap sebagai pedoman bagi proses pembuatan hukum dari berbagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan karena berisi prinsip dan pengaturan prosedur dari tahap perencanaan hingga pengesahan.

Sebelumnya, terjadi perubahan pada Pasal 98 ayat 1a dan Pasal 99. Kedua pasal ini memiliki perbedaan yang cukup jelas, tidak hanya dalam arti kata-katanya, tetapi juga dalam kewenangannya. Analis Hukum terlibat dalam pembentukan undang-undang, sementara analis legislatif terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah tingkat provinsi, dan peraturan daerah Kab/Kota. Dari dua pasal tersebut, tidak ada penjelasan mengenai Analis Hukum, yang tidak disebutkan secara jelas dalam penjelasan Pasal 98 ayat 1a. Berbeda halnya dengan Pasal 99 dimana menurut pengertian Pasal 99 yang dimaksud dengan Analis Legislatif adalah "aparatur sipil negara yang bertugas memberikan dukungan dalam pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota".

Norma-norma penting yang mengalami perubahan, penambahan, atau penambahan dalam UU PPP -Perubahan Kedua dapat ditemukan dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g, Pasal 9, Pasal 42A, Pasal 49, Pasal 58, Pasal 64 ayat 1a dan ayat 1b, Pasal 72 ayat 1a, ayat 1b dan ayat 2, Pasal 73, Pasal 85, Penjelasan Pasal 95, Pasal 95A ayat 3, ayat 3a dan ayat 3b, Penjelasan Pasal ayat 2 dan ayat 4, Pasal 96, Pasal 97A, Pasal 97B, Pasal 97C, Pasal 97D, Pasal 98 ayat 1a, dan Pasal 99.[11]

Dalam revisi kedua UU PPP terdapat perubahan terkait pemantauan dan peninjauan serta analisis dan evaluasi. Pasal 95A mengatur tentang pemantauan dan peninjauan, sementara Pasal 97C mengatur perintah untuk melakukan analisis dan evaluasi yang terkait dengan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR (Pasal 46 ayat 2); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden (Pasal 46 ayat 3); Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik (Pasal 48 ayat 1); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah (Pasal 54 ayat 2); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden (Pasal 55 ayat 2); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Pasal 58).[12] Lydia Silvana Djaman, Deputi Bidang Perundang-undangan dan Administrasi Hukum Kementerian Sekretariat Negara, menyatakan bahwa meskipun ada perbedaan nomenklatur antara pemantauan dan peninjauan dengan analisis dan evaluasi, kedua hal tersebut memiliki tujuan yang sama yaitu menciptakan regulasi berkualitas. Dalam praktiknya, Kementerian atau lembaga terkait perlu dilibatkan dalam pemantauan dan peninjauan agar hasilnya lebih komprehensif.[13]

Evaluasi aturan hukum akan menghasilkan rekomendasi apakah perlu mengubah, mencabut, atau mempertahankan aturan tersebut. Proses ini merupakan bagian dari metode analisis hukum ex-post yang dilakukan terhadap aturan hukum yang telah diberlakukan sesuai dengan Pasal 7 UU PPP, termasuk Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan jenis aturan hukum lainnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPP. Proses ini memerlukan tenaga ahli yang kompeten

11 Zulfikar Ardiwardana Wanda, Urgensi Peran Analis Hukum Pasca Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam https://redaksi.duta.co/urgensi-peran-analis-hukum-pasca-perubahan-kedua-atas-undang-undang-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/ diakses tanggal 21 November 2024

12 Kafin Muhammad, *Analisis Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Perspektif Siyasah Dusturiyah*, Skripsi, (Salatiga: Fakultas Syariah UIN Salatiga, 2023), hlm.87-88

13 Humas dan Protokol BPHN, "Perkuat Peran Analis Hukum, BPHN Bahas Konsepsi Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-undangan," https://bphn.go.id/publikasi/berita/2022100507433669/perkuatperan-analis-hukum-bphn-bahas-konsepsi-rancangan-peraturan-presiden-tentangpemantauan-dan-peninjauan-peraturan-perundang-undangan, diakses tanggal 20 November 2024.

di bidang ilmu hukum dan substansi aturan hukum, yang hanya dapat dilakukan oleh Analis Hukum agar aturan yang dihasilkan tetap relevan dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam menganalisis dan mengevaluasi hukum, berbagai metode digunakan dengan langkah-langkah mengumpulkan data peraturan yang terkait dengan isu yang ditetapkan, termasuk peraturan kolonial yang masih berlaku saat ini. Data pendukung juga diperlukan untuk melengkapi materi, seperti: a) Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang uji materi Undang-Undang, b) Keputusan Mahkamah Agung tentang uji peraturan di bawah Undang-Undang, c) Perjanjian internasional yang terkait, d) Hasil penelitian hukum dan non-hukum, e) Hasil kajian hukum dan non-hukum, f) Kebijakan pemerintah, dan g) Masukan masyarakat dari seminar, lokakarya, diskusi kelompok tertentu, diskusi publik, serta media massa baik cetak maupun elektronik. Analisis dan evaluasi terhadap regulasi terkait diperdalam dengan menggunakan data dukung tersebut untuk penyempurnaan lebih lanjut.[14]

Setelah selesai inventarisasi, langkah selanjutnya adalah mengevaluasi peraturan perundang-undangan dengan menggunakan beberapa variabel penilaian yang merujuk pada 6 dimensi. *Pertama*, evaluasi Pancasila, yang bertujuan menilai sejauh mana peraturan perundang-undangan mengakomodasi nilai-nilai Pancasila. *Kedua*, evaluasi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan, mulai dari judul, pembukaan, batang tubuh, hingga penjelasan umum dan lampiran. *Ketiga*, evaluasi disharmoni pengaturan untuk mengetahui ketidaksesuaian dalam kewenangan, hak, kewajiban, perlindungan, penegakan hukum, dan definisi. *Keempat*, evaluasi kejelasan rumusan dengan memperhatikan sistematika, bahasa, istilah, ketegasan, dan konsistensi penggunaan kata. *Kelima*, evaluasi kesesuaian asas bidang hukum peraturan perundang-undangan. Dan *keenam*, evaluasi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan, Penilaian Dimensi ini perlu didukung dengan data yang terkait dengan pengimplementasian peraturan perundang- undangan tersebut. Salah satu cara yang bisa digunakan dalam melakukan penilaian dimensi ini adalah dengan melihat apakah tujuan yang menjadi dasar dari pembentukan suatu produk hukum telah dapat diwujudkan dalam kenyataan atau tidak.[15]

Formulasi rekomendasi dibuat untuk memberikan opsi solusi terhadap masalah yang terdapat dalam hukum, seperti merekomendasikan perubahan, pencabutan, atau penggantian. Proses ini melibatkan alat bantu seperti pembobotan hasil analisis dan evaluasi dari 6 (enam) dimensi yang telah disebutkan sebelumnya. Untuk menindaklanjuti rekomendasi hasil evaluasi peraturan, pembobotan dapat digunakan untuk menentukan urgensitas tindak lanjut. Tindak lanjut dari evaluasi ini dibagi dalam tiga kategori, yaitu: 1) Sangat Mendesak; 2) Mendesak; dan 3) Tidak Mendesak. Kategori ini dapat menjadi panduan untuk menentukan prioritas pengajuan perubahan/ pencabutan peraturan apakah pada tahun berjalan, tahun berikutnya atau dimasukkan dalam program perencanaan pembentukan peraturan (seperti Prolegnas, Progsun PP, Progsun Perpres, Program Pembentukan Perda, dan lain-lain). Penentuan kategori tindak lanjut dari evaluasi dilakukan setelah evaluasi selesai dan rekomendasi telah tersusun, termasuk pencabutan, perubahan, tetap dan/atau tindakan lain demi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan.[16]

Penetapan kategori tindak lanjut ini didasarkan pada jumlah pasal yang bermasalah, bobot nilai Dimensi Penilaian, dan dampak yang dihasilkan. Semakin banyak pasal yang bermasalah, semakin besar bobot dimensinya, dan semakin signifikan dampak yang dihasilkan, semakin mendesak tindak lanjut dari rekomendasi. Pembobotan nilai dimensi dapat digunakan untuk menentukan bobot nilai Dimensi

14 BPHN, *Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020), hlm. 13-14

15 BPHN, *Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020), hlm. 14-27

16 BPHN, *Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020), hlm.29

Pancasila yang seharusnya paling besar di antara keenam dimensi, sementara dimensi Kejelasan Rumusan diberi bobot nilai terkecil di antara dimensi lainnya. Sedangkan bobot nilai yang moderat diberikan pada Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan, Dimensi Disharmoni, Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan yang Bersangkutan, dan Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan.[17]

Dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, terdapat beberapa pasal tambahan yang terkait dengan keikutsertaan analis hukum dan analis legislatif. Pasal-pasal tersebut adalah Pasal 98 ayat 1a dan Pasal 99. Perbedaan antara keduanya bukan hanya pada makna kata-katanya tetapi juga pada wewenangnya. Analis hukum hanya diikutsertakan dalam pembentukan undang-undang, sedangkan analis legislatif diikutsertakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah tingkat provinsi, dan peraturan daerah tingkat Kab/Kota.

Analis hukum memiliki peran yang penting dalam seluruh proses pembuatan undang-undang, mulai dari perencanaan, perancangan, hingga evaluasi dan peninjauan. Keterlibatan mereka di setiap tahap ini sangat penting agar undang-undang yang dihasilkan memiliki kualitas yang baik, koheren, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Menurut Nur Ichwan, Kepala Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional BPHN, saat ini seorang Analis Hukum tidak hanya dapat terlibat dalam mengevaluasi peraturan perundangan yang sudah ada, tetapi juga dapat terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 98 Undang-undang Nomor 13 tahun 2022. Pasal tersebut menyatakan bahwa selain Perancang PUU, Analis Hukum juga dapat dimasukkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan.[18]

Evaluasi tersebut harus diselenggarakan dengan penerapan standar dan metode ilmiah berdasarkan ilmu hukum agar rekomendasi yang dihasilkan memiliki kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional yang terkait dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional memiliki tanggung jawab untuk melakukan analisis dan evaluasi hukum sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan pedoman evaluasi peraturan perundang-undangan.

Evaluasi PUU adalah bagian utama dari reformasi legislasi. Melalui evaluasi, semua PUU dipantau dan dievaluasi pelaksanaannya. Evaluasi juga menilai apakah sebuah PUU masih relevan dan memberikan dampak positif bagi masyarakat serta apakah pelaksanaannya tidak menimbulkan masalah. Hasil evaluasi ini dapat digunakan untuk melakukan perbaikan dan penyederhanaan legislasi melalui pencabutan, perubahan, atau penggabungan PUU. Sistem Omnibus, sebagai metode perbaikan legislasi, akan dimulai dengan evaluasi. Hasil evaluasi juga digunakan sebagai umpan balik dalam penyusunan peraturan baru. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) memiliki otoritas dalam evaluasi PUU dan telah mengembangkan metode evaluasi PUU dalam Pedoman 6 Dimensi Evaluasi Hukum. Meskipun BPHN telah menghasilkan banyak evaluasi, perlu didorong agar evaluasi ini menjadi referensi dalam setiap penyusunan kebijakan dan pembentukan PUU oleh para pemangku kepentingan.

Perlu untuk menyampaikan dan menjelaskan hasil evaluasi dari BPHN kepada para pemangku kepentingan seperti Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan

17 BPHN, *Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020), hlm. 14-27

18 Humas BPHN, Kapusanev BPHN Tegaskan Peran Strategis Analis Hukum Dari Evaluasi Hingga Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diakses dalam https://bphn.go.id/berita-utama/kapusanev-bphn-tegaskan-peran-strategis-analis-hukum-dari-evaluasi-hingga-pembentukan-peraturan-perundang-undangan diakses tanggal 20 November 2024

Pembangunan Nasional (Bappenas);[19] Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham);[20] Kementerian Sekretariat Negara (Kemensetneg);[21] Kementerian Koordinator (Kemenko);[22] Sekretariat Kabinet (Setkab);[23] dan Kementerian/ Lembaga (K/L) lainnya[24]. Penyampaian itu dilakukan baik diminta maupun tidak. Staf BPHN hendaknya hadir dalam pembicaraan dan rapat rapat mengenai perencanaan, penyusunan, pembahasan, harmonisasi PUU, dan juga dalam pembuatan kebijakan pemerintah lainnya.

Hasil evaluasi ini seharusnya juga dijadikan landasan bagi para pemangku kepentingan untuk membuat kebijakan yang lebih besar, yaitu reformasi perundang-undangan. Reformasi tersebut dapat berupa kebijakan secara menyeluruh terhadap semua peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, atau reformasi parsial yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang-bidang spesifik. Reformasi secara menyeluruh dapat dilakukan oleh tim yang besar, sementara reformasi parsial dapat dilakukan oleh masing-masing kementerian dan lembaga.

Beberapa Hasil Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan yang dilakukan oleh BPHN, antaranya:

a. Berdasarkan Hasil Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum terkait tata kelola pemerintahan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM tahun 2020, ada beberapa Undang-Undang yang dilakukan analisis dan evaluasi, antaranya: Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.[25]

---

19 Hasil evaluasi menjadi dasar utama penyusunan kerangka legislasi yang disusun untuk jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Tampaknya hanya BPHN yang memiliki tugas evaluasi peraturan yang komprehensif, sementara kementerian dan lembaga lain melakukannya secara parsial. Dengan demikian, hasil evaluasi BPHN akan sangat bernilai bagi penyusunan perencanaan yang dibuat oleh Kementerian PPN/ Bappenas. Hasil analisis yang disampaikan kepada Bappenas hendaknya bersifat komprehensif untuk semua bidang pemerintahan yakni polhukam, perekonomian, kemaritiman, serta pembangunan manusia dan kebudayaan. Dari evaluasi ini Bappenas dapat membuat *grand design* reformasi legislasi secara menyeluruh.

20 Dimana Hasil evaluasi disampaikan oleh BPHN kepada Ditjen PP berkaitan dengan rancangan PUU yang sedang disusun atau direvisi. Hasil evaluasi juga perlu disampaikan pada forum harmonisasi untuk membantu memastikan PUU yang sedang disusun sesuai dengan hasil evaluasi BPHN.

21 Hasil evaluasi yang disampaikan BPHN kepada Kemsetneg dapat digunakan dalam rangka finalisasi proses penetapan PUU. Untuk memastikan suatu PUU tidak mengandung masalah dalam pembentukan dan penerapannya perlu dipastikan efektivitas pelaksanaannya di lapangan yang dapat merujuk pada hasil evaluasi BPHN.

22 Dalam penyelesaian masalah antarkementerian dan lembaga, serta dalam rangka koordinasi, kemenko memerlukan data kondisi di lapangan dari suatu kebijakan atau peraturan. Keperluan ini dapat dipasok oleh BPHN dari hasil evaluasi PUU. Kemenko dimaksud meliputi Kemenko Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan; Kemenko Bidang Perekonomian; Kemenko Bidang Kemaritirnan dan Investasi, serta Kemenko Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.

23 Hasil Evaluasi BPHN dapat menjadi masukan bagi Setkab yang memiliki fungsi memberikan rekomendasi kebijakan presiden dan wakil presiden serta dalam rangka menyelenggarakan manajemen kabinet. Kebijakan yang baik perlu mempertimbangkan hasil evaluasi pelaksanaan PUU di lapangan. Selain itu, Setkab memiliki fungsi memproses persetujuan presiden atas rancangan peraturan menteri dan peraturan kepala lembaga. Hasil evaluasi BPHN juga dapat menjadi salah satu bahan pertimbangan bagi Setkab dalam memberikan rekomendasi kepada presiden apakah suatu rancangan peraturan menteri atau peraturan kepala lembaga aman dan tepat untuk ditetapkan.

24 Hasil evaluasi BPHN dapat dijadikan *feedback* dan pembanding bagi pelaksanaan PUU pada masing-masing kementerian dan lembaga yang melaksanakan PUU sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya. Tentunya hasil evaluasi dimaksud harus secara spesifik memberikan rekomendasi apa yang harus dilakukan kementerian dan lembaga dalam rangka melaksanakan PUU.

25 BPHN, *Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Tata Kelola Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2020), hlm.13-111

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan terhadap 11 (sebelas) peraturan perundang-undangan yang menjadi obje analisis dan evaluasi hukum, maka disimpulkan sebagai berikut: Sebanyak 1 (satu) peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori sangat mendesak untuk segera dilakukan perubahan; Sebanyak 2 (dua) peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori mendesak untuk dilakukan perubahan; Sebanyak 2 (dua) peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori sangat mendesak untuk segera dilakukan pencabutan dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah yang baru; dan Sebanyak 6 (enam) peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori tidak mendesak, artinya dapat dipertahankan, namun terhadap beberapa pasal yang menjadi temuan perlu dilakukan penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.[26]

b. BPHN juga melakukan analisis dan evaluasi terhadap peraturan yang berkaitan dengan Perlindungan dan Jaminan Sosial yakni dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia serta peraturan perundang-undangan pelaksananya. Berdasarkan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan, Pokja memutuskan untuk menganalisis dan evaluasi 37 (tiga puluh tujuh) peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari 5 (lima) Undang-Undang (UU), 11 (sebelas) Peraturan Pemerintah (PP), 2 (dua) Peraturan Presiden (PerPres) dan 19 (sembilan belas) Peraturan Menteri (Permen), yaitu sebagai berikut: 1). Undang-Undang: UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial; UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin; UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas; UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights Of Persons With Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas); UU No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia; 2). Peraturan Pemerintah: PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial; PP No. 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah; PP No. 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat bagi Penanganan Fakir Miskin; PP No. 70 Tahun 2019 tentang Perencanaan, Penyelenggaraan, dan Evaluasi terhadap Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas; PP No. 13 Tahun 2020 tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas; PP No. 60 Tahun 2020 tentang Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan; PP No. 22 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Akses Terhadap Ciptaan Bagi Penyandang Disabilitas Dalam Membaca Dan Menggunakan Huruf Braille, Buku Audio, Dan Sarana Lainnya; PP No. 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi Penyandang Disabilitas; PP No. 39 Tahun 2020 tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Penyandang Disabilitas Dalam Proses Peradilan; PP No. 42 Tahun 2020 tentang Aksesibilitas Terhadap Permukiman, Pelayanan Publik, Dan Pelindungan Dari Bencana Bagi Penyandang Disabilitas; PP No. 43 Tahun 2004 Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia. 3). Peraturan Presiden: PerPres No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan; PerPres No. 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non-Tunai; 4). Peraturan Menteri/Lembaga: Permensos No. 17 Tahun 2012 tentang Akreditasi Lembaga Kesejahteraan Sosial; Permensos No. 25 Tahun 2016 tentang Bantuan Pengembangan Sarana Usaha melalui Elektronik Warung Gotong Royong Kelompok Usaha Bersama Program Keluarga Harapan sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun

26 BPHN, *Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Tata Kelola Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2020), hlm.117-118

2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 25 Tahun 2016 tentang Bantuan Pengembangan Sarana Usaha melalui Elektronik Warung Gotong Royong Kelompok Usaha Bersama Program Keluarga Harapan; Permensos No. 16 Tahun 2017 tentang Standar Nasional Sumber Daya Manusia Penyelenggara Kesejahteraan Sosial sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Sosial Nomor 29 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 16 Tahun 2017 tentang Standar Nasional Sumber Daya Manusia Penyelenggara Kesejahteraan Sosial; Permensos No. 20 Tahun 2017 Jo. Peraturan Menteri Sosial No. 6 Tahun 2021 Tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Dan Sarana Prasarana Lingkungan; Permensos No. 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan; Permensos No. 10 Tahun 2019 tentang Pekerja Sosial Masyarakat; Permensos No. 3 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial; Permenkeu No. 254/PMK.05/2015 Jo. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 228/PMK.05/2016 Tentang Belanja Bantuan Sosial Pada Kementerian/Lembaga; Permensos No. 15 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengumpulan Penggunaan Sumbangan Masyarakat bagi Penanganan Fakir Miskin; Permensos No. 15 Tahun 2018 tentang Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu untuk Penanganan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu; Permensos No. 9 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial di Daerah Provinsi dan di Daerah Kabupaten/Kota; Permendagri No. 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengintegrasian Layanan Sosial Dasar di Pos Pelayanan Terpadu; Permensos No. 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai; 4.14. Peraturan Menteri Sosial Nomor 2 Tahun 2019 tentang Bantuan Sosial Usaha Ekonomi Produktif kepada Kelompok Usaha Bersama untuk Penanganan Fakir Miskin; Permensos No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Pencegahan Dan Penanganan Pemasungan Bagi Penyandang Disabilitas Mental; Permensos No. 2 Tahun 2021 tentang Kartu Penyandang Disabilitas; Permenkes No. 79 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Geriatri Di Rumah Sakit; Permensos No. 5 Tahun 2018 tentang Standar Nasional Rehabilitasi Sosial Lanjut Usia; Permensos No. 67 tahun 2015 tentang Pelayanan Kesehatan Lanjut Usia Di Pusat Kesehatan Masyarakat.[27]

Dengan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan disimpulkan bahwa terdapat permasalahan pengaturan dan implementasi terhadap beberapa isu krusial yaitu, Potensi Disharmoni pengaturan perlindungan dan jaminan sosial; Potensi Disharmoni pengaturan penanganan fakir miskin; Permasalahan efektivitas pemberian dan penyaluran bantuan sosial; Permasalahan efektivitas pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS); Operasionalisasi ketentuan Konsesi dan Insentif bagi Penyandang Disabilitas; Disharmoni pengaturan bantuan hukum dalam rangka perlindungan sosial; Permasalahan Eksistensi Komisi Daerah Lansia; Permasalahan ketepatan pemberian hak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial bagi lansia potensial dan tidak potensial.[28] Dan memberikan rekomendasi yakni: 1). Perlu pembangunan sistem informasi data nasional penyandang disabilitas yang terintegrasi dan akurat. Sistem informasi data ini nantinya menjadi satu data yang digunakan oleh seluruh pelaksana program kesejahteraan sosial; 2). Perlu rekonstruksi bersama mengenai perlindungan dan jaminan sosial pada UU Kesejahteraan Sosial, UU Penanganan Fakir Miskin, dan peraturan perundang-undangan terkait agar dapat dibentuk sistem perlindungan dan jaminan sosial yang kuat, tidak terpisah-pisah, dan tidak tumpang tindih baik dari segi peraturannya maupun dari segi program yang dijalankan. Hal ini dapat memberikan hasil/sasaran yang lebih tepat lagi dan mempermudah instansi terkait dalam melaksanakan perlindungan dan

27 BPHN, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Perlindungan dan Jaminan Sosial*, (Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, BPHN Kemenkumham RI, 2022), hlm. 17-119

28 BPHN, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Perlindungan dan Jaminan Sosial*, (Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, BPHN Kemenkumham RI, 2022), hlm. 121

jaminan sosial sesuai kewenangan masing-masing.[29]

c. Dilakukan evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan UU yang berkaitan dengan Desa, antaranya: *Herzien Inlandsch Reglement*; UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; UU No. 17/2019 tentang Sumber Daya Air; UU No. 18/2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia; UU No. 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani; UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan; UU No. 18/2012 tentang Pangan; UU No. 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial; UU No. 13/2011 tentang Penanganan Fakir Miskin; UU No. 41/1999 tentang Kehutanan; UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang; UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; UU No. 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas; UU No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak; UU No. 1/2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; UU No. 1/2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; Undang-Undang No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.[30]

Dengan memberikan rekomendasi bahwa: 1). UU No. 6/2014 tentang Desa setelah dievaluasi banyak ketentuan yang perlu diubah, sehingga dalam hal ini direkomendasikan untuk diganti dengan Undang Undang terbaru; 2). Banyak UU di bidang atau sektor lainnya yang perlu untuk diharmonisasi dengan UU No. 6/2014 atau dengan dua kewenangan desa yang utama yakni; a) kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan b) kewenangan lokal berskala desa. Untuk proses harmonisasi ini, akan banyak pasal-pasal dalam ketentuan itu untuk diubah, sehingga perlu dilakukan dengan metode omnibus atau dibentuk UU Omnibus tentang Desa; dan 3). Setiap bentuk pengaturan tentang desa tidak dapat bertentangan dengan kewenangan berdasarkan hak asal-usul (jaminan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945) dan kewenangan lokal berskala desa (pengembalian marwah desa), dalam hal ini untuk lebih memaksimalkan maka asas rekognisi perlu diubah menjadi asas melindungi dan dasar legalitas perlu diubah menjadi dasar legitimasi.[31]

C. Penutup

Analisis dan Evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan mencakup semua jenis peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah. Evaluasi ini dilakukan setelah peraturan perundang-undangan diundangkan/ditetapkan. Jenis peraturan perundang-undangan yang dievaluasi meliputi Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi), Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota), dan jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Norma-norma penting yang mengalami perubahan, penambahan, atau penambahan dalam UU PPP -Perubahan Kedua dapat ditemukan dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g, Pasal 9, Pasal 42A, Pasal 49, Pasal 58, Pasal 64 ayat 1a dan ayat 1b, Pasal 72 ayat 1a, ayat 1b dan ayat 2, Pasal 73, Pasal 85, Penjelasan Pasal 95, Pasal 95A ayat 3, ayat 3a dan ayat 3b, Penjelasan Pasal ayat 2 dan ayat 4, Pasal 96, Pasal 97A, Pasal 97B, Pasal 97C, Pasal 97D, Pasal 98 ayat 1a, dan Pasal 99. Dalam revisi kedua UU PPP terdapat perubahan terkait pemantauan dan peninjauan serta analisis dan evaluasi. Pasal 95A mengatur tentang pemantauan dan peninjauan, sementara Pasal 97C mengatur perintah untuk melakukan analisis dan evaluasi yang terkait dengan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Dalam menganalisis dan mengevaluasi hukum, berbagai metode digunakan dengan langkah-langkah mengumpulkan data peraturan yang terkait dengan isu yang ditetapkan, termasuk

29 BPHN, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Perlindungan dan Jaminan Sosial*, (Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, BPHN Kemenkumham RI, 2022), hlm.130

30 Ilham Yuli Isdiyanti, dkk., *Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Desa*, (Yogyakarta: UAD Press, 2023), hlm. 77-105

31 Ilham Yuli Isdiyanti, dkk., *Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Desa*, (Yogyakarta: UAD Press, 2023), hlm.147-148

peraturan kolonial yang masih berlaku saat ini. Data pendukung juga diperlukan untuk melengkapi materi, seperti: a) Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang uji materi Undang-Undang, b) Keputusan Mahkamah Agung tentang uji peraturan di bawah Undang-Undang, c) Perjanjian internasional yang terkait, d) Hasil penelitian hukum dan non-hukum, e) Hasil kajian hukum dan non-hukum, f) Kebijakan pemerintah, dan g) Masukan masyarakat dari seminar, lokakarya, diskusi kelompok tertentu, diskusi publik, serta media massa baik cetak maupun elektronik. Analisis dan evaluasi terhadap regulasi terkait diperdalam dengan menggunakan data dukung tersebut untuk penyempurnaan lebih lanjut. Setelah selesai inventarisasi, langkah selanjutnya adalah mengevaluasi peraturan perundang-undangan dengan menggunakan beberapa variabel penilaian yang merujuk pada 6 dimensi. Yakni Dimensi Pancasila; dimensi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan; dimensi disharmoni pengaturan; dimensi kejelasan rumusan; dimensi kesesuaian asas bidang hukum peraturan perundang-undangan; dan dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan, selanjutnya perumusan rekomendasi dibuat untuk memberikan opsi solusi terhadap masalah yang terdapat dalam hukum, seperti merekomendasikan perubahan, pencabutan, atau penggantian. Proses ini melibatkan alat bantu seperti pembobotan hasil analisis dan evaluasi dari 6 (enam) dimensi yang telah disebutkan sebelumnya. Untuk menindaklanjuti rekomendasi hasil evaluasi peraturan, pembobotan dapat digunakan untuk menentukan urgensitas tindak lanjut. Tindak lanjut dari evaluasi ini dibagi dalam tiga kategori, yaitu: 1) Sangat Mendesak; 2) Mendesak; dan 3) Tidak Mendesak. Kategori ini dapat menjadi panduan untuk menentukan prioritas pengajuan perubahan/ pencabutan peraturan apakah pada tahun berjalan, tahun berikutnya atau dimasukkan dalam program perencanaan pembentukan peraturan (seperti Prolegnas, Progsun PP, Progsun Perpres, Program Pembentukan Perda, dan lain-lain). Penentuan kategori tindak lanjut dari evaluasi dilakukan setelah evaluasi selesai dan rekomendasi telah tersusun, termasuk pencabutan, perubahan, tetap dan/atau tindakan lain demi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Dalam melakukan analisis dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan, harus mengedepankan nilai-nilai pancasila, karena banyak produk hukum kita yang melenceng dari nilai-nilai pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

BPHN, 2020, *Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Tata Kelola Pemerintahan*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

BPHN, 2020, *Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

BPHN, 2022, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Perlindungan dan Jaminan Sosial*, Jakarta, Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, BPHN Kemenkumham RI.

Isdiyanti, Ilham Yuli, dkk., 2023, *Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Desa*, Yogyakarta, UAD Press.

L., Sahuri, 2003, *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana Indonesia*, Disertasi Doktor, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Marzuki, Peter Mahmud, 2016, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kharisma Putra Utama, Jakarta.

Muhammad, Kafin, 2023, *Analisis Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Perspektif Siyasah Dusturiyah*, Skripsi, Salatiga, Fakultas Syariah UIN Salatiga.

Nasution, Bahder Johan, 2016, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, cetakan ke-II, Mandar Maju, Bandung.

Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press.

Yani, Ahmad, 2011, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta, Rajawali Pers.

Yani, Ahmad, 2011, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Jakarta, Rajawali Pers.

Yani, Ahmad, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif: Catatan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Konstitusi Press.

B. Internet

Humas BPHN, Kapusanev BPHN Tegaskan Peran Strategis Analis Hukum Dari Evaluasi Hingga Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diakses dalam https://bphn.go.id/berita-utama/kapusanev-bphn-tegaskan-peran-strategis-analis-hukum-dari-evaluasi-hingga-pembentukan-peraturan-perundang-undangan diakses tanggal 20 November 2024

Humas dan Protokol BPHN, "Perkuat Peran Analis Hukum, BPHN Bahas Konsepsi Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-undangan," https://bphn.go.id/publikasi/berita/2022100507433669/perkuatperan-analis-hukum-bphn-bahas-konsepsi-rancangan-peraturan-presiden-tentangpemantauan-dan-peninjauan-peraturan-perundang-undangan, diakses tanggal 20 November 2024.

Wanda, Zulfikar Ardiwardana, Urgensi Peran Analis Hukum Pasca Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam https://redaksi.duta.co/urgensi-peran-analis-hukum-pasca-perubahan-kedua-atas-undang-undang- tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/ diakses tanggal 21 November 2024

Keadilan Anggaran dan Hak Warga Negara dalam Negara Kesejahteraan: Analisis Doktrinal atas Batas Intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap Kebijakan Pensiun Pejabat Negara

May Lim Charity[1]
[1]Kementerian Hukum Republik Indonesia
Email: charity_maylim@yahoo.com
Naskah diterima: 26/05/2026, direvisi: 12/08/2026, disetujui: 26/08/2026

ABSTRACT

The development of the welfare state has transformed public budgeting from a predominantly fiscal instrument into a constitutional instrument closely connected with distributive justice and the fulfilment of constitutional rights. In Indonesia, however, fiscal policy remains largely associated with the doctrine of open legal policy, which may limit substantive constitutional scrutiny of legislative budgetary choices. This article examines the constitutional limits of judicial intervention in fiscal policy through the review of state officials' pension policy in Constitutional Court Decision Number 191/PUU-XXIII/2025. Using a normative juridical method with doctrinal and comparative approaches, the article finds that the Court's ratio decidendi primarily addressed the incompatibility of Law Number 12 of 1980 with the post-amendment constitutional structure, rather than developing a substantive framework for constitutional review of fiscal distribution. The decision therefore has not yet established a coherent constitutional budget review framework for assessing distributive justice, proportionality, equality, and the social impact of fiscal policy. Based on this gap, the article proposes constitutional budget justice as a new analytical paradigm for constitutional review of fiscal policy in a welfare state. The concept integrates fiscal policy discretion, distributive justice, constitutional rights, and judicial restraint, and is operationalized through limited judicial intervention. Under this model, the Constitutional Court does not determine budgetary priorities or technical allocations but may review fiscal policies when their distributional effects raise identifiable constitutional concerns concerning rationality, proportionality, equality, social rights, and public welfare.

***Keywords**: welfare state; constitutional budget justice; open legal policy; fiscal policy; constitutional court.*

ABSTRAK

Perkembangan negara kesejahteraan telah mengubah kedudukan anggaran negara dari instrumen yang semata-mata bersifat fiskal menjadi instrumen konstitusional yang berkaitan erat dengan keadilan distributif dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Namun, dalam konteks Indonesia, kebijakan fiskal masih banyak dikaitkan dengan doktrin *open legal policy* yang dapat membatasi pengujian konstitusional secara substantif terhadap pilihan kebijakan anggaran pembentuk undang-undang. Artikel ini mengkaji batas konstitusional intervensi yudisial terhadap kebijakan fiskal melalui pengujian kebijakan pensiun pejabat negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 191/PUU-XXIII/2025. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan doktrinal dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *ratio decidendi* Mahkamah terutama berfokus pada ketidaksesuaian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1980 dengan struktur ketatanegaraan pasca-amandemen UUD NRI Tahun 1945, dan belum mengembangkan kerangka substantif untuk menguji distribusi fiskal berdasarkan prinsip keadilan distributif, proporsionalitas, kesetaraan, dan dampak sosial kebijakan anggaran. Putusan tersebut dengan demikian belum membentuk kerangka *constitutional budget review* yang koheren dalam pengujian kebijakan fiskal. Berdasarkan kesenjangan tersebut, artikel ini menawarkan *constitutional budget justice* sebagai paradigma analitis baru dalam pengujian konstitusional terhadap kebijakan fiskal dalam negara kesejahteraan. Konsep ini mengintegrasikan diskresi kebijakan fiskal, keadilan distributif, perlindungan hak konstitusional, dan *judicial restraint*, yang dioperasionalkan melalui model *limited judicial intervention*. Dalam model ini, Mahkamah Konstitusi tidak menentukan prioritas atau rincian alokasi anggaran, tetapi dapat menguji kebijakan fiskal ketika dampak distribusinya menimbulkan persoalan konstitusional yang dapat diidentifikasi berdasarkan rasionalitas, proporsionalitas, kesetaraan, hak sosial, dan kesejahteraan publik.

Kata kunci: negara kesejahteraan; *constitutional budget justice*; *open legal policy*; kebijakan fiskal; Mahkamah Konstitusi.

1

A. Latar Belakang

Perkembangan negara modern menunjukkan terjadinya pergeseran fundamental dalam fungsi negara dari konsep *night watch state* menuju *welfare state*. Dalam konsep negara kesejahteraan, negara tidak lagi diposisikan semata-mata sebagai penjaga ketertiban dan keamanan (*minimal state*), melainkan juga sebagai aktor utama dalam mewujudkan keadilan sosial, pemerataan kesejahteraan, dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara[2]. T.H. Marshall menjelaskan bahwa perkembangan negara kesejahteraan ditandai oleh pengakuan terhadap hak-hak sosial (*social rights*) sebagai bagian integral dari kewarganegaraan modern, sehingga negara memiliki tanggung jawab aktif dalam menjamin standar minimum kesejahteraan warga negara[3].

Dalam perspektif hukum tata negara, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa konstitusi negara modern tidak lagi hanya mengatur pembatasan kekuasaan (*limited government*), tetapi juga memuat tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum sebagai tujuan konstitusional negara[4]. Konsekuensinya, anggaran negara tidak lagi dipahami hanya sebagai instrumen administratif dan fiskal, tetapi telah berkembang menjadi instrumen konstitusional yang menentukan arah distribusi kesejahteraan publik. Bahkan, Bruce Ackerman memandang bahwa kebijakan anggaran pada hakikatnya merupakan bagian dari *constitutional politics* karena menentukan prioritas distribusi sumber daya negara kepada warga negara[5]. Dalam konteks tersebut, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki dimensi konstitusional karena berkaitan langsung dengan pelaksanaan amanat konstitusi untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dimensi konstitusional APBN ditegaskan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut menempatkan pengelolaan keuangan negara bukan semata sebagai kebijakan teknokratis, melainkan sebagai instrumen konstitusional yang harus tunduk pada prinsip keadilan, proporsionalitas, dan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, setiap kebijakan anggaran pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab konstitusional negara dalam menjamin pemenuhan hak-hak warga negara.

Meskipun demikian, dalam praktik ketatanegaraan modern, kebijakan anggaran negara sering kali diposisikan sebagai wilayah eksklusif pembentuk undang-undang yang berada dalam ruang *open legal policy*. Konsepsi tersebut berkembang dari pandangan bahwa kebijakan fiskal merupakan produk pilihan politik (*political question*) yang sangat bergantung pada prioritas pemerintahan dan pertimbangan ekonomi negara. Doktrin *political question* sendiri berakar dari pemikiran Alexander Bickel yang menegaskan bahwa terdapat area tertentu dalam kehidupan ketatanegaraan yang sebaiknya diserahkan kepada cabang kekuasaan politik karena berkaitan dengan kebijakan publik dan pilihan demokratis yang tidak sepenuhnya dapat diukur melalui parameter yudisial[6]. Oleh karena itu, lembaga peradilan konstitusi cenderung bersikap deferensial (*judicial deference*) terhadap kebijakan fiskal yang dibentuk oleh cabang kekuasaan politik.

2 Introduction: Towards a Sustainable Welfare State. (2022). *Social Policy and Society*, *21*(3), 439–446. https://doi.org/10.1017/s1474746421000853

3 Nordensvärd, J. O., & Ketola, M. (2022). A theory of informal and formal social citizenship and welfare. *Journal of Social Policy*, 1–20. https://doi.org/10.1017/s0047279422000630

4 Sujono, I., & Nasution, K. (2023). *Legal Politics Economic Democracy in Indonesia*. *1*(02), 46–62. https://doi.org/10.59653/jbmed.v1i02.29

5 Chiarini, B., & Lieto, S. (2022). Balanced Budget Provisions in Constitutions and Consensus: The Role of the Coherence of Electoral Law. *Theoretical Economics Letters*, *12*(05), 1500–1516. https://doi.org/10.4236/tel.2022.125082

6 Hickey, T. (2022). Legitimacy—not Justice—and the Case for Judicial Review. *Oxford Journal of Legal Studies*, *42*(3), 893–917. https://doi.org/10.1093/ojls/gqac009

Dalam konteks teori pemisahan kekuasaan, Jeremy Waldron berpendapat bahwa lembaga legislatif memiliki legitimasi demokratis yang lebih kuat dalam menentukan pilihan-pilihan distributif negara karena keputusan anggaran pada dasarnya merupakan hasil kompromi politik yang merepresentasikan kehendak mayoritas[7]. Pandangan tersebut kemudian memengaruhi praktik peradilan konstitusi di banyak negara, termasuk Indonesia, yang menempatkan kebijakan anggaran sebagai bagian dari ruang diskresi pembentuk undang-undang. Dalam praktik Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, doktrin *open legal policy* juga kerap digunakan untuk membatasi ruang intervensi Mahkamah terhadap kebijakan legislator, Menurut Jimly Asshiddiqie, doktrin *open legal policy* pada dasarnya dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan antar cabang kekuasaan agar Mahkamah Konstitusi tidak berubah menjadi *positive legislator* yang mengambil alih fungsi pembentuk undang-undang[8]. Namun, penerapan doktrin tersebut secara terlalu luas berpotensi menciptakan kekebalan konstitusional terhadap kebijakan fiskal yang sesungguhnya berdampak langsung terhadap pemenuhan hak-hak warga negara.

Namun demikian, perkembangan *constitutional adjudication* di berbagai negara menunjukkan kecenderungan yang berbeda. Dalam negara-negara dengan tradisi *welfare constitutionalism*, kebijakan fiskal tidak lagi dipandang sebagai wilayah yang sepenuhnya imun dari pengujian konstitusional[9]. Dieter Grimm menjelaskan bahwa dalam negara konstitusional modern, pengadilan konstitusi tidak hanya berfungsi menjaga supremasi norma konstitusi secara formal, tetapi juga memastikan agar penggunaan kekuasaan negara, termasuk dalam bidang ekonomi dan anggaran, tetap selaras dengan prinsip keadilan dan perlindungan hak-hak dasar warga negara[10]. Pandangan tersebut berkembang seiring menguatnya konsep *welfare constitutionalism* yang menempatkan kesejahteraan sosial sebagai tujuan konstitusional negara.

Dalam praktiknya, Federal Constitutional Court of Germany beberapa kali melakukan pengujian terhadap kebijakan fiskal negara, khususnya yang berkaitan dengan perlindungan martabat manusia (*human dignity*) dan jaminan minimum kesejahteraan sosial. Salah satu putusan penting adalah *Hartz IV Case* tahun 2010, ketika Mahkamah Konstitusi Jerman menyatakan bahwa negara memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin standar minimum kehidupan yang layak bagi warga negara melalui kebijakan anggaran yang rasional dan proporsional[11]. Putusan tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan fiskal dapat diuji ketika berdampak terhadap pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Di India, Supreme Court of India bahkan mengembangkan pendekatan *judicial activism* dalam perkara-perkara hak sosial melalui mekanisme *public interest litigation*[12]. Mahkamah secara aktif menafsirkan hak hidup dalam Pasal 21 Konstitusi India mencakup hak atas pangan, kesehatan, dan lingkungan hidup, yang pada akhirnya memengaruhi arah kebijakan anggaran pemerintah.

Perkembangan di berbagai negara tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan anggaran tidak lagi dipahami sebagai domain politik yang sepenuhnya tertutup dari pengawasan konstitusional. Sebaliknya, pengadilan konstitusi mulai menempatkan kebijakan fiskal sebagai bagian dari objek pengujian ketika kebijakan tersebut berdampak terhadap pemenuhan hak konstitusional warga negara, menciptakan

7 Gjesdal, A. (2022). Rights, Mini-Publics, and Judicial Review. *Journal of the American Philosophical Association*, *9*(1), 53–71. https://doi.org/10.1017/apa.2021.51

8 Akili, R. H. (2023). *The Role Of The Legislature, In Maintaining The Balance Of Power In The Constitutional Legal System*. *3*(01), 77–85. https://doi.org/10.58471/jms.v3i01.1791

9 Voigt, S., & Voigt, S. (2021). Mind the Gap – Analyzing the Divergence between Constitutional Text and Constitutional Reality. *International Journal of Constitutional Law*. https://doi.org/10.1093/ICON/MOAB060

10 Vdovichen, V., & Guralenko, N. A. (2022). Competence of constitutional courts in issues of constitutional control. *Naukovij Visnik Užgorods'kogo Nacìonal'nogo Unìversitetu*, *2*(73), 211–214. https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.62

11 Leitner, S. (2022). Wohlfahrtsstaat und Infrastruktur – das Soziale organisieren. *Soziale Passagen*, *14*(1), 23–40. https://doi.org/10.1007/s12592-022-00420-w

12 Sarang, V. A. (2025). *Public Interest Litigation and the Protection of Dalit Rights: A Pathway to Social Justice in India*. https://doi.org/10.5281/zenodo.18143745

ketimpangan distribusi kesejahteraan, atau melahirkan ketidakadilan sosial yang bertentangan dengan prinsip negara kesejahteraan. Dalam literatur hukum tata negara modern, fenomena tersebut dikenal sebagai *judicialization of fiscal policy*, yakni perluasan peran peradilan konstitusi dalam menguji konstitusionalitas kebijakan anggaran negara. Menurut Ran Hirschl, fenomena ini merupakan bagian dari gelombang global *judicialization of politics*, yaitu meningkatnya keterlibatan lembaga peradilan dalam menentukan arah kebijakan publik yang sebelumnya dianggap berada dalam domain eksklusif cabang politik negara[13].

Dalam konteks Indonesia, perdebatan mengenai batas intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan fiskal kembali mengemuka melalui pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administratif Pimpinan dan Anggota Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dalam Putusan MK Nomor 191/PUU-XXIII/2025. Permohonan tersebut pada pokoknya mempersoalkan konstitusionalitas pemberian pensiun seumur hidup bagi pimpinan dan anggota DPR pada APBN yang dinilai tidak sejalan dengan prinsip keadilan distributif, proporsionalitas anggaran, dan orientasi negara kesejahteraan.

Perkara tersebut menjadi menarik karena menghadapkan Mahkamah Konstitusi pada dua kepentingan konstitusional yang saling berhadapan. Di satu sisi, kebijakan pensiun pejabat negara merupakan bagian dari diskresi legislator yang secara tradisional dikategorikan sebagai *open legal policy*. Namun di sisi lain, kebijakan fiskal tersebut memiliki implikasi langsung terhadap distribusi sumber daya publik dan pemenuhan hak-hak sosial warga negara. Dalam titik inilah muncul pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengujian terhadap kebijakan anggaran negara tanpa melampaui batas kewenangannya sebagai negative legislator.

Di sisi lain, doktrin *open legal policy* yang selama ini digunakan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia juga memerlukan peninjauan ulang secara teoritik. Doktrin tersebut pada dasarnya dibangun untuk menghormati prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan menghindari dominasi yudisial terhadap kebijakan politik legislator. Dalam perspektif klasik, Montesquieu menegaskan bahwa pembagian kekuasaan diperlukan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan pada satu organ negara, sehingga masing-masing cabang kekuasaan harus menghormati batas kewenangannya[14]. Dalam konteks tersebut, pengadilan konstitusi pada umumnya dituntut untuk menerapkan *judicial restraint* terhadap kebijakan yang bersifat politis dan distributif.

Namun demikian, penerapan doktrin *open legal policy* secara terlalu luas berpotensi menimbulkan kekosongan kontrol konstitusional terhadap kebijakan anggaran yang sesungguhnya berdampak besar terhadap hak-hak warga negara.. Menurut Ronald Dworkin, konstitusi tidak boleh dipahami hanya sebagai dokumen prosedural, melainkan sebagai instrumen moral yang membatasi penggunaan kekuasaan negara, termasuk dalam bidang kebijakan ekonomi dan distribusi sumber daya publik[15]. Oleh karena itu, ketika suatu kebijakan anggaran menimbulkan ketidakadilan yang serius atau menghambat pemenuhan hak-hak dasar warga negara, pengadilan konstitusi memiliki legitimasi untuk melakukan intervensi.

Selain itu, Mark Tushnet menjelaskan bahwa tantangan utama negara konstitusional modern bukan lagi sekadar membatasi kekuasaan negara, tetapi memastikan bahwa kekuasaan tersebut digunakan secara konstitusional untuk memenuhi tujuan kesejahteraan sosial[16]. Dengan demikian, pengadilan konstitusi

13 Ribeiro, M. M. L. A., & Neto, E. R. de C. (2022). The withdraw of Member-states from Human Rights Courts: is the judicialization of mega-politics a necessary condition? *Revista de Direito Internacional*, *18*(3). https://doi.org/10.5102/rdi.v18i3.7542

14 Nguyễn, T. H. N. (2022). *Bentuk Negara Indonesia dan Bentuk Pemerintahan*. https://doi.org/10.31219/osf.io/jmues=

15 Gjesdal, A. (2022). Rights, Mini-Publics, and Judicial Review. *Journal of the American Philosophical Association*, *9*(1), 53–71. https://doi.org/10.1017/apa.2021.51

16 Khosla, M., & Tushnet, M. (2022). Courts, Constitutionalism, and State Capacity: A Preliminary Inquiry. *American Journal of Comparative Law*, *70*(1), 95–138. https://doi.org/10.1093/ajcl/avac009

tidak dapat sepenuhnya menarik diri dari pengawasan terhadap kebijakan fiskal hanya dengan alasan *open legal policy*. Dalam konteks ini, diperlukan batasan yang lebih jelas mengenai kapan Mahkamah Konstitusi harus menahan diri (*judicial restraint*) dan kapan Mahkamah dapat melakukan intervensi konstitusional terhadap kebijakan fiskal negara. Batasan tersebut penting agar doktrin *open legal policy* tidak berubah menjadi legitimasi atas kebijakan anggaran yang berpotensi menciptakan ketidakadilan distributif dan mengabaikan hak-hak konstitusional warga negara.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini berangkat dari argumentasi bahwa kebijakan anggaran negara tidak dapat diposisikan sebagai wilayah yang sepenuhnya kebal dari pengujian konstitusional. Dalam negara kesejahteraan, distribusi anggaran negara harus tunduk pada prinsip keadilan distributif, proporsionalitas, dan kemanfaatan publik. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi pada prinsipnya memiliki legitimasi konstitusional untuk melakukan pengujian terhadap kebijakan fiskal secara terbatas ketika kebijakan tersebut berimplikasi terhadap pemenuhan hak konstitusional warga negara dan menciptakan ketidakadilan anggaran. Dari titik inilah artikel ini akan mengkaji batas intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan pensiun pejabat negara melalui perspektif keadilan anggaran dalam negara kesejahteraan.

APBN pada hakikatnya memiliki dimensi konstitusional karena berkaitan langsung dengan distribusi kesejahteraan publik dan pemenuhan hak-hak warga negara. Namun, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, kebijakan fiskal masih kerap ditempatkan dalam ruang *open legal policy* yang menyebabkan Mahkamah Konstitusi cenderung membatasi intervensinya terhadap kebijakan anggaran negara. Pada sisi lain, perkembangan *constitutional adjudication* di berbagai negara menunjukkan adanya kecenderungan perluasan peran peradilan konstitusi dalam menguji kebijakan fiskal ketika kebijakan tersebut berdampak terhadap keadilan distributif, hak sosial warga negara, dan prinsip negara kesejahteraan.

Berangkat dari problematika tersebut, artikel ini mempersoalkan bagaimana sesungguhnya kedudukan kebijakan anggaran negara dalam perspektif negara kesejahteraan dan konstitusionalisme modern, khususnya dalam kaitannya dengan kewajiban negara untuk mewujudkan keadilan sosial dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Selain itu, artikel ini juga mempertanyakan sejauh mana doktrin *open legal policy* dapat dijadikan dasar pembatasan intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan pensiun pejabat negara yang memiliki implikasi terhadap distribusi sumber daya publik dan keadilan anggaran. Dalam konteks tersebut, persoalan utama yang hendak dijawab adalah mengenai batas konstitusional antara *judicial restraint* dan *judicial intervention* dalam pengujian kebijakan fiskal negara.

Lebih lanjut, artikel ini juga mengkaji kemungkinan pengembangan konsep "keadilan anggaran" (*constitutional budget justice*) sebagai parameter pengujian konstitusionalitas kebijakan fiskal. Konsep tersebut menjadi penting untuk menjawab kekosongan teoritik dalam praktik pengujian undang-undang di Indonesia, terutama ketika kebijakan anggaran negara berpotensi menciptakan ketimpangan distribusi kesejahteraan, privilege yang tidak proporsional, atau pengabaian terhadap pemenuhan hak-hak dasar warga negara dalam negara kesejahteraan.

Berdasarkan uraian di atas, artikel ini berangkat dari tesis bahwa dalam negara kesejahteraan modern, kebijakan anggaran negara tidak dapat lagi diposisikan sebagai wilayah yang sepenuhnya berada dalam domain absolut *open legal policy* pembentuk undang-undang. Ketika kebijakan fiskal memiliki implikasi langsung terhadap distribusi kesejahteraan publik, pemenuhan hak-hak sosial warga negara, dan keadilan distributif, kebijakan tersebut dapat memiliki dimensi konstitusional yang membuka kemungkinan pengujian yudisial sepanjang terdapat keterkaitan yang dapat dibuktikan dengan hak konstitusional, prinsip kesetaraan, proporsionalitas, atau kewajiban konstitusional negara. Oleh karena itu, artikel ini

berargumen bahwa doktrin *open legal policy* perlu direkonstruksi secara lebih proporsional melalui pendekatan *constitutional budget justice*, sehingga Mahkamah Konstitusi tetap dapat menjalankan fungsi pengawasan konstitusional terhadap kebijakan fiskal tanpa melampaui prinsip pemisahan kekuasaan dalam negara demokrasi konstitusional.

B. PEMBAHASAN

B.1 Kebijakan Anggaran Negara dalam Perspektif Negara Kesejahteraan dan Konstitusionalisme Modern

Perkembangan dari *night watch state* menuju *welfare state* mengubah relasi konstitusional antara negara dan warga negara. Jika negara dalam konsepsi klasik terutama berfungsi melindungi ketertiban, keamanan, dan hak individual. Hal ini dapat dilihat dari pandangan John Lock yang menyatakan bahwa legitimasi negara terletak pada perlindungan hak-hak alamiah warga negara.[17] Sedangkan negara kesejahteraan menempatkan pemerintah sebagai aktor yang memiliki tanggung jawab aktif dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Perkembangan konsep kewarganegaraan juga memperluas cakupan hak dari *civil rights* dan *political rights* menuju *social rights*,[18] sementara prinsip *decommodification* menegaskan pentingnya peran negara dalam menyediakan jaminan sosial dan melakukan redistribusi sumber daya. Dengan demikian, negara kesejahteraan tidak hanya menuntut negara untuk menahan diri dari pelanggaran hak, tetapi juga mengharuskannya mengambil tindakan positif untuk memenuhi kebutuhan sosial warga negara.

Kewajiban sosial tersebut memiliki konsekuensi fiskal karena pemenuhan hak sosial membutuhkan penggunaan dan distribusi sumber daya publik. Pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, pekerjaan, dan perlindungan kelompok rentan tidak dapat dipenuhi hanya melalui pengakuan normatif dalam konstitusi, tetapi memerlukan kebijakan publik dan alokasi anggaran yang memadai. Dalam konteks ini, anggaran negara tidak semata-mata berfungsi sebagai instrumen administratif dan ekonomi, tetapi menjadi sarana material bagi pelaksanaan kewajiban konstitusional negara. Karena itu, pilihan mengenai distribusi sumber daya publik memiliki relevansi terhadap keadilan sosial dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara.

Konsekuensi tersebut semakin penting dalam perspektif *welfare constitutionalism*. Konstitusi modern tidak hanya membatasi kekuasaan negara, tetapi juga menetapkan tujuan sosial dan ekonomi yang harus diwujudkan melalui kebijakan publik.[19] Dalam konteks Indonesia, mandat tersebut tercermin dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan tujuan memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial, serta dalam ketentuan mengenai hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kesejahteraan sosial, pendidikan, dan kewajiban negara terhadap kelompok masyarakat yang membutuhkan. Dengan demikian, alokasi anggaran dapat memiliki dimensi konstitusional ketika pilihan fiskal negara berhubungan langsung dengan distribusi kesejahteraan, kesetaraan, atau pemenuhan hak konstitusional warga negara.

Dimensi konstitusional tersebut tidak berarti bahwa seluruh keputusan anggaran harus ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi. Penentuan prioritas dan desain APBN pada dasarnya tetap merupakan kewenangan pembentuk kebijakan. Persoalannya adalah apakah diskresi fiskal tersebut dapat sepenuhnya

17 Moonik, P. (2025). *Konstitusionalisasi hak-hak asasi manusia dalam undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 berdasarkan lockean natural rights*. https://doi.org/10.24246/jrh.2025.v9.i2.p215-236

18 Ark-Yıldırım, C., & Smyrl, M. (2021). *Introduction: Citizens, Markets, and Turkey* (pp. 1–11). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70381-3_1

19 M. Laica Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 40–41.

dilindungi oleh doktrin *open legal policy* ketika alokasi sumber daya publik menimbulkan dampak terhadap hak dan prinsip konstitusional. Pertanyaan inilah yang membawa pembahasan dari persoalan kebijakan anggaran menuju constitutional review terhadap kebijakan fiskal. Dengan demikian, isu utamanya bukan apakah Mahkamah Konstitusi boleh menentukan APBN, melainkan pada batas apa pilihan fiskal yang berada dalam ruang diskresi legislator berubah menjadi persoalan konstitusional yang dapat diuji secara yudisial.

B.2 Doktrin *Open Legal Policy* Dan Batas Intervensi Mahkamah Konstitusi Terhadap Kebijakan Fiskal

Dalam praktik pengujian undang-undang di Indonesia, doktrin *open legal policy* berkembang sebagai salah satu dasar argumentatif yang digunakan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk membatasi ruang intervensinya terhadap kebijakan legislator. Doktrin tersebut pada dasarnya menempatkan pembentuk undang-undang sebagai institusi yang memiliki ruang diskresi konstitusional untuk menentukan pilihan kebijakan tertentu sepanjang tidak secara nyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Dalam konteks tersebut, Mahkamah Konstitusi cenderung menahan diri (*judicial restraint*) terhadap norma yang berkaitan dengan kebijakan ekonomi, fiskal, atau desain administratif pemerintahan karena dianggap merupakan wilayah kebijakan hukum terbuka (*policy discretion*) pembentuk undang-undang.

Secara teoritik, lahirnya doktrin *open legal policy* tidak dapat dilepaskan dari prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dalam negara demokrasi konstitusional. Montesquieu menjelaskan bahwa pemisahan kekuasaan diperlukan untuk mencegah terpusatnya kekuasaan pada satu organ negara sehingga masing-masing cabang kekuasaan harus menjalankan fungsi konstitusionalnya secara proporsional.[20] Dalam kerangka tersebut, cabang legislatif diposisikan sebagai institusi yang memiliki legitimasi demokratis untuk menentukan arah kebijakan publik, termasuk kebijakan anggaran negara. Oleh karena itu, pengadilan konstitusi pada umumnya dituntut untuk tidak menggantikan preferensi politik legislator dengan preferensi yudisialnya sendiri.

Pandangan tersebut kemudian berkembang dalam doktrin *judicial restraint* yang menekankan pentingnya pembatasan diri lembaga peradilan terhadap persoalan-persoalan yang bersifat politis. Alexander Bickel melalui gagasan *the passive virtues* menjelaskan bahwa pengadilan harus berhati-hati dalam memasuki ranah kebijakan publik karena keputusan-keputusan distributif pada dasarnya merupakan hasil kompromi politik yang memiliki legitimasi demokratis. Menurut Bickel, terlalu jauhnya intervensi pengadilan terhadap kebijakan publik berpotensi menimbulkan *counter-majoritarian difficulty*, yakni situasi ketika lembaga yang tidak dipilih secara langsung justru membatalkan pilihan politik institusi demokratis[21].

Dalam konteks Indonesia, pendekatan serupa tampak dalam praktik Mahkamah Konstitusi ketika menghadapi pengujian norma yang berkaitan dengan desain kebijakan legislator. Mahkamah dalam sejumlah putusannya kerap menyatakan bahwa persoalan tertentu merupakan wilayah *open legal policy* pembentuk undang-undang sepanjang pilihan kebijakan tersebut masih rasional, tidak diskriminatif, dan tidak secara nyata bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, doktrin *open legal policy* pada dasarnya berfungsi sebagai mekanisme pembatasan intervensi yudisial agar Mahkamah tidak berubah menjadi *positive legislator* yang mengambil alih fungsi pembentuk undang-undang.

20 Charles-Louis de Secondat Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, ed. Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, dan Harold Samuel Stone (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), hlm. 155–156.

21 Morgenroth, W. (2023). *Judicial Review in Public Law: Balancing Democracy and Constitutional Rights*. https://doi.org/10.31219/osf.io/4jbx5

Menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi pada prinsipnya harus menjaga keseimbangan antar cabang kekuasaan dengan tidak memasuki wilayah kebijakan yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang[22]. Dalam perspektif ini, pengujian konstitusional tidak dimaksudkan untuk menilai apakah suatu kebijakan merupakan kebijakan terbaik, melainkan untuk memastikan apakah kebijakan tersebut masih berada dalam koridor konstitusi. Oleh sebab itu, Mahkamah tidak dapat menggantikan pilihan politik legislator hanya berdasarkan pertimbangan preferensi kebijakan yang berbeda.

Namun demikian, persoalan menjadi lebih kompleks ketika doktrin *open legal policy* diterapkan terhadap kebijakan fiskal negara. Kebijakan anggaran tidak sekadar berkaitan dengan pilihan teknokratis pemerintah, tetapi juga menentukan distribusi sumber daya publik dan pemenuhan hak-hak sosial warga negara. Dalam negara kesejahteraan, APBN memiliki dimensi konstitusional karena berkaitan langsung dengan pelaksanaan mandat konstitusi untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, pertanyaan mendasar yang kemudian muncul adalah apakah kebijakan fiskal dapat sepenuhnya ditempatkan sebagai wilayah diskresi legislator yang imun dari pengawasan konstitusional.

Dalam praktiknya, penggunaan doktrin *open legal policy* secara terlalu luas berpotensi menciptakan kekebalan konstitusional (*constitutional immunity*) terhadap kebijakan anggaran negara.[23] Ketika setiap persoalan fiskal dianggap semata-mata sebagai wilayah kebijakan politik, maka pengadilan konstitusi akan kehilangan ruang untuk melakukan kontrol terhadap kebijakan anggaran yang mungkin menciptakan ketimpangan distribusi kesejahteraan, privilege yang tidak proporsional, atau pengabaian terhadap hak-hak sosial warga negara. Dalam titik inilah muncul ketegangan mendasar antara penghormatan terhadap diskresi legislator dan kebutuhan akan perlindungan konstitusional terhadap keadilan distributif dalam negara kesejahteraan.

Ketegangan tersebut memperlihatkan bahwa doktrin *open legal policy* sesungguhnya tidak dapat dipahami secara absolut. Dalam negara demokrasi konstitusional modern, kebijakan legislator tetap harus tunduk pada prinsip supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*)[24]. Artinya, sekalipun legislator memiliki ruang diskresi dalam menentukan kebijakan publik, penggunaan diskresi tersebut tetap harus dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional, terutama ketika kebijakan tersebut berdampak langsung terhadap pemenuhan hak-hak warga negara dan distribusi kesejahteraan publik. Oleh karena itu, problem utama dalam pengujian kebijakan fiskal bukan terletak pada apakah Mahkamah boleh melakukan intervensi, melainkan pada bagaimana menentukan batas intervensi konstitusional yang proporsional agar Mahkamah tetap menjaga keseimbangan antara prinsip *judicial restraint* dan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara.

Meskipun doktrin *open legal policy* dibangun untuk menjaga keseimbangan antar cabang kekuasaan dalam negara demokrasi konstitusional, penerapannya secara terlalu luas justru menimbulkan persoalan serius terhadap efektivitas pengawasan konstitusional. Dalam praktiknya, doktrin tersebut kerap digunakan sebagai dasar pembatasan intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap hampir seluruh kebijakan legislator yang bersifat distributif dan fiskal.[25] Akibatnya, ruang pengujian terhadap kebijakan negara yang berdampak besar terhadap hak-hak warga negara menjadi sangat terbatas. Dalam konteks ini, *open legal policy* berpotensi berubah dari instrumen penghormatan terhadap pemisahan kekuasaan menjadi legitimasi atas minimnya kontrol konstitusional terhadap kebijakan publik.

22 Hasibuan, S. S., Rizki, N., & Siregar, I. Y. (2024). *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum dan Mempertahankan Keseimbangan Kekuasaan dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*. https://doi.org/10.47467/elmujtama.v4i5.3588

23 Iwan Satriawan dan Taufiqurrohman Lailam, "Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 660.

24 Grigore-Radulescu, M.-I. (2022). *The necessity of a hierarchy of the system of normative acts and principle of the supremacy of the constitution*. *1*(1). https://doi.org/10.55516/ijlso.v1i1.73

25 Simon Butt, "Indonesia's Constitutional Court: Conservative Activist or Strategic Operator?," dalam *The Judicialization of Politics in Asia*, ed. Björn Dressel (London: Routledge, 2012), 118–119.

Permasalahan utama dari pendekatan tersebut terletak pada kecenderungan lahirnya *judicial deference* yang berlebihan terhadap pembentuk undang-undang. Ketika Mahkamah terlalu menahan diri terhadap kebijakan fiskal negara, maka pengadilan secara tidak langsung menyerahkan seluruh persoalan distribusi kesejahteraan kepada proses politik mayoritarian. Padahal, proses politik tidak selalu menghasilkan kebijakan yang selaras dengan prinsip keadilan distributif dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Dalam negara demokrasi, kebijakan anggaran sering kali dipengaruhi oleh kompromi politik, kepentingan elite, dan relasi kekuasaan yang tidak selalu merepresentasikan kepentingan publik secara proporsional.

Kritik terhadap pendekatan deferensial yang berlebihan dikemukakan oleh Ronald Dworkin melalui gagasan *rights as trumps*. Dworkin menegaskan bahwa hak-hak konstitusional warga negara tidak boleh dikalahkan hanya karena pertimbangan utilitas politik atau keputusan mayoritas[26]. Menurutnya, konstitusi tidak sekadar menjadi dokumen prosedural yang mengatur mekanisme kekuasaan, tetapi juga mengandung prinsip-prinsip moral substantif yang membatasi tindakan negara. Dalam perspektif tersebut, pengadilan memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa penggunaan kekuasaan negara, termasuk dalam kebijakan fiskal, tetap menghormati hak dan martabat warga negara. Oleh karena itu, ketika suatu kebijakan anggaran menciptakan ketidakadilan yang serius atau privilege yang tidak proporsional, pengadilan konstitusi tidak dapat sepenuhnya berlindung di balik doktrin *open legal policy*.

Pandangan serupa dikembangkan oleh Robert Alexy melalui teori prinsip dan proporsionalitas (*principles theory and proportionality*). Alexy menjelaskan bahwa hak konstitusional merupakan prinsip yang harus dioptimalkan oleh negara sejauh mungkin[27]. Dengan demikian, setiap pembatasan terhadap pemenuhan hak warga negara harus dapat diuji melalui parameter rasionalitas, kebutuhan, dan proporsionalitas. Dalam konteks kebijakan fiskal, teori tersebut mengimplikasikan bahwa diskresi legislator tidak dapat dipahami sebagai kewenangan absolut apabila kebijakan yang dibentuk menghasilkan distribusi sumber daya yang tidak proporsional atau mengabaikan kepentingan kesejahteraan publik.

Dalam perspektif negara kesejahteraan, problem absolutisme *open legal policy* menjadi semakin relevan karena kebijakan fiskal secara langsung menentukan kualitas pemenuhan hak sosial warga negara. APBN pada hakikatnya merupakan instrumen distribusi kesejahteraan yang menentukan prioritas negara dalam pendidikan, kesehatan, pekerjaan, jaminan sosial, dan pelayanan publik lainnya. Oleh sebab itu, kesalahan distribusi anggaran tidak hanya berdampak administratif, tetapi juga dapat menimbulkan ketidakadilan konstitusional (*constitutional injustice*). Ketika anggaran negara digunakan secara tidak proporsional untuk memberikan privilege kepada kelompok tertentu sementara hak-hak dasar masyarakat belum terpenuhi secara optimal, maka persoalan tersebut telah melampaui wilayah kebijakan teknokratis dan memasuki ranah constitutional justice.

Dalam konteks inilah absolutisme *open legal policy* menjadi problematik. Penggunaan doktrin tersebut secara rigid berpotensi menciptakan area kebijakan negara yang kebal dari pengawasan konstitusional, padahal kebijakan tersebut memiliki implikasi langsung terhadap kesejahteraan warga negara. Situasi demikian dapat melahirkan paradoks dalam negara konstitusional: di satu sisi konstitusi menjamin keadilan sosial dan kesejahteraan umum, tetapi di sisi lain mekanisme pengawasan konstitusional justru dibatasi ketika persoalan tersebut berkaitan dengan kebijakan anggaran negara.

Oleh karena itu, doktrin *open legal policy* perlu direkonstruksi secara lebih proporsional. Mahkamah Konstitusi memang tidak boleh berubah menjadi *super legislature* yang menentukan seluruh arah kebijakan

26 Bublitz, C. (2021). Rights as rationalizations? psychological debunking of beliefs about human rights. *Legal Theory*, *27*(2), 97–125. https://doi.org/10.1017/S1352325221000082

27 Sattorov, S. S. (2021). *Dichotomy of principles and rules in R. Alexy's dual theory of law*. *118*, 01014. https://doi.org/10.1051/SHSCONF/202111801014

publik negara. Akan tetapi, Mahkamah juga tidak dapat sepenuhnya melepaskan diri dari pengawasan terhadap kebijakan fiskal yang berdampak terhadap distribusi kesejahteraan dan hak-hak konstitusional warga negara. Dalam titik ini, tantangan utama negara demokrasi konstitusional modern bukan sekadar menjaga pemisahan kekuasaan, melainkan menemukan keseimbangan antara penghormatan terhadap diskresi legislator dan perlindungan terhadap keadilan konstitusional warga negara.

Pengadilan konstitusi di beberapa negara mulai terlibat dalam pengawasan terhadap kebijakan ekonomi dan distribusi kesejahteraan negara. Fenomena tersebut dikenal sebagai *judicialization of fiscal policy*, yaitu perluasan peran pengadilan dalam menguji kebijakan fiskal negara ketika kebijakan tersebut berdampak terhadap pemenuhan hak konstitusional warga negara. Dalam perkembangan hukum tata negara modern, negara-negara yang pernah melakukannya, antara lain:

a. Jerman: Perlindungan Martabat Manusia dan Standar Minimum Kesejahteraan

Perkara Federal Constitutional Court of Germany *Hartz IV Case* tahun 2010 yang berkaitan dengan kebijakan tunjangan sosial bagi pengangguran dan kelompok miskin. Dalam perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi Jerman menilai bahwa negara memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin standar minimum kehidupan yang layak bagi setiap warga negara sebagai konsekuensi dari prinsip martabat manusia dalam Konstitusi Jerman (*Grundgesetz*)[28]. Mahkamah memandang bahwa kebijakan fiskal negara tetap tunduk pada pengujian konstitusional ketika berkaitan dengan pemenuhan hak dasar warga negara. Meskipun Mahkamah mengakui adanya ruang diskresi legislator dalam menentukan kebijakan anggaran, diskresi tersebut tidak dapat mengabaikan kewajiban negara untuk menjamin kehidupan yang bermartabat. Dengan demikian, Mahkamah tidak menggantikan kebijakan fiskal pemerintah, tetapi memastikan bahwa kebijakan tersebut tetap berada dalam batas rasionalitas dan perlindungan konstitusional terhadap hak-hak warga negara.

Relevansi bagi Indonesia terletak pada pentingnya membangun parameter konstitusional terhadap penggunaan APBN, khususnya ketika kebijakan anggaran berkaitan dengan distribusi kesejahteraan publik. Dalam konteks kebijakan pensiun pejabat negara, pendekatan Mahkamah Konstitusi Jerman memberikan pelajaran bahwa diskresi legislator tetap harus diuji berdasarkan prinsip rasionalitas, proporsionalitas, dan orientasi kesejahteraan sosial.

b. Afrika Selatan: Pengawasan Kebijakan Fiskal dalam Pemenuhan Hak Sosial

Perkara pada Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan yaitu *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom* (2000) yang berkaitan dengan hak atas perumahan bagi kelompok miskin. Dalam perkara tersebut, Mahkamah menilai bahwa kebijakan pemerintah gagal memberikan perlindungan yang memadai bagi kelompok rentan. Mahkamah menyatakan bahwa negara memang memiliki keterbatasan sumber daya, namun keterbatasan tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk mengabaikan kewajiban konstitusional dalam memenuhi hak sosial warga negara. Oleh karena itu, negara wajib menyusun kebijakan dan alokasi sumber daya yang "reasonable" dalam memenuhi hak konstitusional masyarakat[29]. Reasoning utama dari perkara tersebut menunjukkan bahwa pengadilan konstitusi dapat melakukan pengawasan terhadap kebijakan fiskal tanpa harus masuk terlalu jauh ke wilayah teknokratis anggaran negara. Mahkamah tidak menentukan secara detail bagaimana pemerintah menyusun APBN, tetapi memastikan bahwa penggunaan sumber daya publik dilakukan secara rasional, proporsional, dan tidak mengabaikan kelompok rentan dalam masyarakat.

28 Merkl, C., & Sauerbier, T. (2023). Public Employment Agency Reform, Matching Efficiency, and German Unemployment. *Social Science Research Network*. https://doi.org/10.2139/ssrn.4281269

29 Fuo, O. (2021). *The transformative potential of the constitutional environmental right overlooked in Grootboom*. *34*(1), 77–95. https://doi.org/10.17159/OBITER.V34I1.12090

Bagi Indonesia, praktik Afrika Selatan memiliki relevansi yang sangat kuat karena sama-sama menganut orientasi negara kesejahteraan dalam konstitusinya. Pendekatan *reasonableness review* yang digunakan Mahkamah Afrika Selatan dapat menjadi model penting dalam mengembangkan pengujian kebijakan fiskal di Indonesia. Dalam konteks kebijakan pensiun pejabat negara, Mahkamah Konstitusi Indonesia dapat mengembangkan parameter pengujian yang menilai apakah penggunaan APBN telah dilakukan secara proporsional dan selaras dengan tujuan kesejahteraan umum sebagaimana diperintahkan konstitusi.

c. India: Judicial Activism dan Perluasan Hak Sosial melalui Kebijakan Anggaran

Dalam perkara *People's Union for Civil Liberties v. Union of India* yang berkaitan dengan hak atas pangan (*right to food*), Mahkamah menilai bahwa kegagalan negara mendistribusikan cadangan pangan kepada masyarakat miskin pada saat terjadi kelaparan merupakan pelanggaran terhadap hak hidup warga negara. Mahkamah kemudian memerintahkan pemerintah menjalankan berbagai program distribusi pangan dan memperluas jaminan sosial bagi kelompok miskin[30]. Negara tidak cukup hanya mengakui hak sosial secara normatif, tetapi juga wajib mengalokasikan sumber daya yang memadai untuk mewujudkannya. Dalam konteks ini, pengawasan terhadap kebijakan fiskal dipandang sebagai bagian dari perlindungan terhadap hak hidup dan martabat manusia.

Menurut Upendra Baxi, perkembangan tersebut menunjukkan transformasi fungsi pengadilan dari sekadar "penjaga legalitas" menjadi "penjaga keadilan sosial konstitusional." Pengadilan tidak lagi hanya menilai prosedur formal kebijakan negara, tetapi juga substansi distribusi kesejahteraan yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut[31].

Relevansi bagi Indonesia terletak pada pentingnya memperluas perspektif pengujian konstitusional terhadap kebijakan fiskal. Pengadilan konstitusi tidak dapat semata-mata berfokus pada legalitas formal kebijakan anggaran, tetapi juga perlu mempertimbangkan dampak substantif kebijakan tersebut terhadap kesejahteraan publik dan hak-hak warga negara. Dalam konteks pengujian kebijakan pensiun pejabat negara, pendekatan India memperlihatkan bahwa pengawasan terhadap distribusi APBN dapat menjadi bagian dari upaya menjaga keadilan sosial dan mencegah penggunaan sumber daya negara yang tidak proporsional terhadap kepentingan publik.

d. Amerika Serikat: Political Question Doctrine dan Batas Judicial Review terhadap Kebijakan Fiskal

Amerika Serikat merupakan salah satu rujukan utama dalam perkembangan *political question doctrine*, yaitu doktrin yang membatasi kewenangan pengadilan terhadap persoalan yang secara konstitusional lebih tepat diserahkan kepada cabang kekuasaan politik. Doktrin ini berakar pada *Marbury v. Madison* (1803) dan memperoleh formulasi sistematis dalam *Baker v. Carr* (1962). Dalam *Baker*, Mahkamah Agung Amerika Serikat mengidentifikasi beberapa keadaan yang dapat menjadikan suatu perkara sebagai *political question*, antara lain adanya *textually demonstrable constitutional commitment* kepada cabang politik, tidak tersedianya *judicially discoverable and manageable standards*, serta kebutuhan untuk menghormati kewenangan cabang kekuasaan yang sederajat.[32]

Political question doctrine pada dasarnya merupakan instrumen untuk menjaga *separation of powers*. Namun, doktrin ini tidak berarti bahwa setiap persoalan yang memiliki konsekuensi politik berada di

30 Mishra, H. (2024). 'The Food Must Reach the Hungry': Lessons from Judicial Enforcement of Right to Food in India. *Global Jurist*, *0*(0). https://doi.org/10.1515/gj-2024-0036

31 Shriparkash. (2023). Role of Judiciary to Sustain Constitutionalism. *Integrated Journal for Research in Arts and Humanities*, *3*(1), 18–22. https://doi.org/10.55544/ijrah.3.1.4

32 Jesse H. Choper, "The Political Question Doctrine: Suggested Criteria," *Duke Law Journal* 2004, no. 5 (2004): 1453–1454.

luar kewenangan pengadilan.[33] Persoalan utamanya adalah apakah konstitusi telah menyerahkan suatu perkara kepada cabang politik atau apakah tersedia standar hukum yang dapat digunakan pengadilan. *Nixon v. United States* (1993), misalnya, menunjukkan penerapan doktrin tersebut ketika Mahkamah Agung menilai bahwa proses pemakzulan telah dipercayakan kepada Senat dan tidak tersedia standar yudisial yang memadai untuk menilai cara Senat menjalankan kewenangannya. Sebaliknya, *Zivotofsky v. Clinton* (2012) menegaskan bahwa konsekuensi politik suatu perkara tidak dengan sendirinya menjadikannya *political question* apabila terdapat standar hukum yang dapat diterapkan oleh pengadilan.[34]

Prinsip tersebut memiliki relevansi terhadap kebijakan fiskal. Anggaran, perpajakan, pengeluaran publik, dan penggunaan *spending power* memberikan ruang diskresi yang luas kepada cabang politik. Penentuan prioritas dan besaran anggaran mengandung pertimbangan ekonomi, politik, dan administratif yang tidak selalu dapat diterjemahkan ke dalam standar hukum. Oleh karena itu, pengadilan tidak seharusnya menggantikan pilihan kebijakan fiskal pembentuk undang-undang dengan preferensinya sendiri.

Namun, karakter fiskal suatu kebijakan tidak secara otomatis menjadikannya *political question*. Ketika kebijakan fiskal menimbulkan persoalan yang dapat dinilai berdasarkan norma dan prinsip konstitusional, judicial review tetap dimungkinkan. Pengadilan dapat menguji apakah kebijakan tersebut melanggar hak konstitusional, menghasilkan perlakuan yang tidak setara, melanggar *due process*, atau melampaui batas kewenangan konstitusional. Dengan demikian, *political question doctrine* membatasi pengadilan untuk tidak menentukan pilihan kebijakan fiskal, tetapi tidak memberikan kekebalan konstitusional terhadap seluruh tindakan fiskal negara.

Distingsi antara *policy choice* dan *constitutional compliance* menjadi penting. *Policy choice* berkaitan dengan kewenangan cabang politik menentukan prioritas penggunaan sumber daya publik. Sebaliknya, *constitutional compliance* berkaitan dengan apakah pilihan tersebut tetap berada dalam batas konstitusi.[35] Dimensi pertama menuntut *judicial restraint*, sedangkan dimensi kedua tetap dapat menjadi objek judicial review apabila tersedia norma atau prinsip konstitusional sebagai standar penilaian. Karena itu, *judicial restraint* tidak identik dengan *judicial abstention*. Pengadilan dapat menahan diri dari menentukan kebijakan, tetapi tetap menjalankan fungsi pengawasan untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak melampaui konstitusi.

Perspektif ini relevan bagi Indonesia, khususnya dalam pengujian kebijakan fiskal melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 191/PUU-XXIII/2025. Kebijakan pensiun pejabat negara tidak hanya menyangkut desain pengeluaran negara, tetapi juga distribusi sumber daya publik, kesetaraan, dan pemenuhan hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi tidak perlu mengambil alih kewenangan pembentuk undang-undang dalam menentukan desain pensiun atau prioritas APBN. Namun, karakter politik dan fiskal kebijakan tersebut juga tidak seharusnya menjadi alasan otomatis untuk menutup ruang constitutional review.

Pengalaman Amerika Serikat memberikan dua pelajaran. Pertama, *political question doctrine* menegaskan pentingnya *judicial restraint* ketika konstitusi menyerahkan suatu persoalan kepada cabang politik atau tidak tersedia standar yudisial yang dapat dikelola. Kedua, label "politik" atau "fiskal" tidak dengan sendirinya menghilangkan kewenangan pengadilan untuk menguji persoalan konstitusional. Pembedaan antara kewenangan menentukan pilihan kebijakan dan kewenangan menguji konstitusionalitas

33 Curtis A. Bradley dan Eric A. Posner, "The Real Political Question Doctrine," *Stanford Law Review* 75, no. 5 (2023): 1497–1499.
34 *Ibid.*
35 Luthfi Satriadi, Lukman Lisma, La Ainun Ansar, dan Tarmizi, "The Authority of the Constitutional Court in Redesigning the Electoral System: A Normative Analysis of Decision Number 135/PUU-XXII/2024," *Iain Bone Law Review* 2, no. 1 (2026): 8–10.

kebijakan tersebut menjadi dasar bagi *limited judicial intervention*. Dalam perspektif artikel ini, pendekatan tersebut memperkuat konsep *constitutional budget justice*: Mahkamah Konstitusi tidak menentukan rincian APBN, tetapi memastikan bahwa kebijakan fiskal tetap memenuhi rasionalitas, proporsionalitas, kesetaraan, perlindungan hak konstitusional, dan orientasi kesejahteraan publik.

B.3 Keadilan Anggaran Dan Kebijakan Pensiun Pejabat Negara

Pengaturan mengenai hak keuangan dan administratif pejabat negara di Indonesia pada dasarnya merupakan produk konstruksi ketatanegaraan lama yang dibentuk dalam konteks politik dan konstitusional sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut tercermin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1980 yang mengatur hak pensiun pimpinan dan anggota lembaga tertinggi maupun lembaga tinggi negara. Karakter pengaturan dalam UU 12/1980 sangat dipengaruhi oleh struktur ketatanegaraan pra-amandemen UUD 1945 yang menempatkan lembaga negara dalam relasi hierarkis. Pada masa tersebut, prinsip checks and balances belum berkembang secara optimal karena desain konstitusi masih memperlihatkan dominasi kekuasaan eksekutif dan supremasi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Akibatnya, pengaturan mengenai hak keuangan pejabat negara cenderung dibentuk dalam logika kekuasaan negara yang elitis dan administratif. Dalam struktur demikian, pemberian pensiun seumur hidup bagi pejabat negara dipandang sebagai konsekuensi status jabatan negara, bukan sebagai persoalan distribusi sumber daya publik yang harus tunduk pada prinsip proporsionalitas dan kesejahteraan sosial.

Salah satu problem utama dalam kebijakan pensiun pejabat negara terletak pada persoalan *disproportionality* antara masa jabatan dan manfaat pensiun yang diterima. Dalam sistem yang diatur UU 12/1980, anggota DPR yang menjabat selama satu periode tetap memperoleh hak pensiun yang dibayarkan secara terus-menerus sepanjang hidupnya. Dari perspektif keadilan distributif, konstruksi demikian menimbulkan pertanyaan serius mengenai rasionalitas penggunaan anggaran negara. Dalam negara kesejahteraan, distribusi sumber daya publik seharusnya didasarkan pada prinsip proporsionalitas dan orientasi kesejahteraan umum, bukan semata-mata pada status jabatan politik tertentu. Oleh karena itu, pemberian manfaat pensiun jangka panjang atas masa jabatan yang relatif singkat berpotensi menciptakan ketidakseimbangan distribusi manfaat anggaran negara.

Selain persoalan *disproportionality*, kebijakan pensiun seumur hidup juga menimbulkan problem privilege elite dalam distribusi APBN. Dalam praktiknya, pensiun pejabat negara diberikan kepada kelompok yang secara sosial dan ekonomi pada umumnya telah memiliki tingkat kesejahteraan yang relatif lebih tinggi dibandingkan mayoritas warga negara. Sementara itu, pada saat yang sama negara masih menghadapi berbagai keterbatasan dalam pemenuhan hak-hak dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan jaminan sosial. Situasi tersebut memperlihatkan adanya ketimpangan distribusi sumber daya publik yang berpotensi bertentangan dengan prinsip keadilan sosial dalam negara kesejahteraan.

Problem konstitusional semakin tampak ketika hubungan antara masa jabatan dan manfaat pensiun dianalisis melalui prinsip proporsionalitas. UU 12 Tahun 1980 mengatur besaran pensiun dengan lamanya masa jabatan. Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), setiap satu bulan masa jabatan diperhitungkan sebesar 1% dari dasar pensiun, sehingga masa jabatan lima tahun atau 60 bulan secara normatif menghasilkan pensiun pokok sebesar 60% dari dasar pensiun. Dari perspektif *constitutional budget justice*, situasi tersebut memperlihatkan ketidakseimbangan antara kontribusi jabatan publik dan penggunaan sumber daya negara yang dialokasikan secara terus-menerus.[36] Dengan demikian, persoalan pensiun seumur hidup bukan semata persoalan administratif keuangan negara, tetapi berkaitan langsung dengan legitimasi konstitusional distribusi anggaran publik.

36 Patrick Monahan, "State Fiscal Constitutions and the Law and Politics of Public Pensions," *University of Illinois Law Review* 2015, no. 4 (2015): 1121–1124.

Lebih jauh, kondisi tersebut juga dapat melahirkan *constitutional inequality*, yakni ketimpangan konstitusional dalam distribusi manfaat negara antara elite pejabat publik dan warga negara biasa. Konstitusi pada dasarnya menempatkan seluruh warga negara dalam prinsip persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan (*equality before the law*).[37] Akan tetapi, pemberian privilege anggaran yang tidak proporsional kepada pejabat negara berpotensi menciptakan stratifikasi konstitusional dalam penggunaan sumber daya publik. Dalam konteks ini, negara terlihat memberikan perlakuan distributif yang lebih menguntungkan kelompok tertentu meskipun kebutuhan kesejahteraan masyarakat luas belum sepenuhnya terpenuhi. Oleh sebab itu, problem utama kebijakan pensiun seumur hidup tidak hanya terletak pada persoalan fiskal, tetapi juga pada implikasinya terhadap prinsip kesetaraan dan keadilan distributif dalam negara demokrasi konstitusional.

Dalam perspektif ekonomi politik konstitusi, APBN pada dasarnya merupakan alokasi sumber daya publik yang terbatas, yaitu distribusi sumber daya negara yang bersifat terbatas sehingga setiap keputusan alokasi anggaran berpotensi memengaruhi ruang fiskal yang tersedia bagi kebutuhan publik lainnya. Konsekuensinya, penggunaan APBN tidak pernah benar-benar netral karena selalu berkaitan dengan prioritas politik dan distribusi kesejahteraan publik. Dalam konteks kebijakan pensiun pejabat negara, penggunaan anggaran untuk pembiayaan pensiun seumur hidup berarti negara mengalokasikan sumber daya publik secara berkelanjutan kepada kelompok tertentu yang pada saat bersamaan dapat mengurangi ruang fiskal untuk pemenuhan hak-hak sosial masyarakat secara lebih luas. Dalam konteks ini, konflik antara hak elite negara dan hak warga negara bukan sekadar konflik fiskal, tetapi konflik mengenai prioritas konstitusional negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

Selain itu, persoalan kebijakan pensiun pejabat negara juga berkaitan dengan dimensi *public office ethics*. Jabatan publik pada dasarnya merupakan amanah konstitusional untuk melayani kepentingan masyarakat, bukan instrumen untuk memperoleh privilege finansial yang berlebihan dari negara.[38] Dalam perspektif etika jabatan publik, pejabat negara seharusnya tunduk pada prinsip pengabdian publik (*public service orientation*) dan akuntabilitas terhadap penggunaan sumber daya negara. Oleh karena itu, pemberian manfaat keuangan yang tidak proporsional berpotensi bertentangan dengan prinsip moralitas jabatan publik karena menempatkan jabatan negara sebagai sumber privilege yang terus-menerus dibiayai oleh publik.

Dalam konteks negara demokrasi konstitusional modern, problem tersebut juga berkaitan dengan konsep *constitutional morality*. B.R. Ambedkar menjelaskan bahwa *constitutional morality* menuntut seluruh penyelenggara negara menjalankan kekuasaan berdasarkan semangat konstitusi, bukan sekadar mematuhi legalitas formal[39]. Dengan demikian, meskipun suatu kebijakan secara formal dibenarkan oleh undang-undang, kebijakan tersebut tetap dapat dipersoalkan apabila bertentangan dengan nilai dasar konstitusi seperti keadilan sosial, kesetaraan, dan kesejahteraan umum. Dalam konteks kebijakan pensiun pejabat negara, constitutional morality menghendaki agar penggunaan APBN tetap berorientasi pada kepentingan publik secara luas dan tidak menciptakan privilege distributif yang bertentangan dengan semangat negara kesejahteraan.

Struktur argumentasi para pemohon dalam Putusan MK Nomor 191/PUU-XXIII/2025 pada dasarnya dibangun di atas tiga argumentasi konstitusional utama. Pertama, argumentasi mengenai keadilan

37 Marcel Andreescu dan Carmen Andreescu, "The Constitutional Principle of Equality," *Challenges of the Knowledge Society* 2018, no. 1 (2018): 120–122.

38 Lorne Sossin, "Public Fiduciary Obligations, Political Trusts, and the Equitable Duty of Reasonableness in Administrative Law," *Saskatchewan Law Review* 66, no. 1 (2003): 120–123.

39 Bhaskar, A. (2021). *"Ambedkar's Constitution": A Radical Phenomenon in Anti-Caste Discourse? 2*(1), 109–131. https://doi.org/10.26812/CASTE.V2I1.282

distributif dan proporsionalitas anggaran negara. Para pemohon mendalilkan bahwa pemberian pensiun seumur hidup kepada pejabat negara menciptakan distribusi APBN yang tidak proporsional karena memberikan manfaat berkelanjutan kepada kelompok elite politik, sementara hak-hak dasar masyarakat luas masih belum terpenuhi secara optimal. Kedua, argumentasi mengenai hak konstitusional warga negara sebagai pembayar pajak (*taxpayer constitutional rights*). Dalam perspektif pemohon, APBN yang sebagian besar bersumber dari pajak masyarakat seharusnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diperintahkan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, kebijakan pensiun pejabat negara dipandang memiliki implikasi langsung terhadap hak warga negara atas distribusi kesejahteraan yang adil. Ketiga, argumentasi mengenai ketidakpastian hukum dan ketidaksesuaian norma UU 12/1980 dengan struktur ketatanegaraan pasca-amandemen UUD 1945. Dalam konteks ini, para pemohon sesungguhnya tidak hanya mempersoalkan nominal pensiun pejabat negara, tetapi juga mempertanyakan legitimasi konstitusional penggunaan APBN dalam negara kesejahteraan modern.

Dalam menghadapi argumentasi tersebut, posisi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada dasarnya tetap bergerak dalam kerangka klasik doktrin *open legal policy*. Mahkamah cenderung menempatkan kebijakan pensiun pejabat negara sebagai bagian dari diskresi pembentuk undang-undang yang berkaitan dengan kebijakan anggaran dan politik hukum negara. Pendekatan tersebut memperlihatkan kehati-hatian Mahkamah untuk tidak terlalu jauh memasuki wilayah kebijakan fiskal yang secara tradisional dipandang sebagai domain legislator dan pemerintah. Dalam perspektif Mahkamah, persoalan mengenai desain sistem pensiun, besaran manfaat, dan distribusi anggaran negara pada dasarnya merupakan pilihan kebijakan (*policy choice*) yang harus dihormati sepanjang tidak secara nyata bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, Mahkamah tampak mempertahankan posisi sebagai *negative legislator* yang hanya menguji konstitusionalitas norma secara terbatas tanpa melakukan evaluasi mendalam terhadap substansi kebijakan fiskal negara.

Meskipun pendekatan tersebut dapat dipahami dalam kerangka penghormatan terhadap prinsip pemisahan kekuasaan, persoalan yang kemudian muncul adalah apakah Mahkamah terlalu deferensial terhadap kebijakan legislator. Dalam konteks negara kesejahteraan modern, pendekatan deferensial yang terlalu kuat berpotensi mempersempit fungsi Mahkamah sebagai penjaga keadilan konstitusional (*constitutional justice*).[40] Ketika Mahkamah menempatkan hampir seluruh kebijakan fiskal dalam wilayah *open legal policy*, maka pengawasan terhadap distribusi kesejahteraan publik menjadi sangat terbatas. Padahal, sebagaimana terlihat dalam praktik peradilan konstitusi di Jerman, Afrika Selatan, dan India, kebijakan anggaran negara dapat memiliki dampak langsung terhadap hak-hak sosial warga negara dan prinsip keadilan distributif. Oleh karena itu, problem utama dari pendekatan deferensial Mahkamah bukan sekadar pada penolakan terhadap intervensi fiskal, tetapi pada absennya parameter konstitusional yang jelas mengenai kapan kebijakan anggaran dapat diuji melalui perspektif hak warga negara dan keadilan sosial.

Kritik yang lebih mendasar adalah bahwa Mahkamah tampak belum berhasil membangun *constitutional budget review* sebagai bagian dari perkembangan *constitutional adjudication* di Indonesia. Dalam putusan tersebut, Mahkamah cenderung melihat persoalan pensiun pejabat negara sebagai isu administratif dan kebijakan legislator, tanpa mengembangkan analisis mengenai hubungan antara distribusi APBN dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Akibatnya, putusan tersebut belum memberikan konstruksi teoritik mengenai batas penggunaan APBN dalam perspektif negara kesejahteraan. Padahal, perkembangan konstitusionalisme modern menunjukkan bahwa kebijakan fiskal

40 Mark Tushnet, "Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review," *Texas Law Review* 81, no. 7 (2003): 2131–2135.

tidak sepenuhnya berada di luar pengawasan konstitusional ketika pilihan anggaran memiliki konsekuensi terhadap distribusi sumber daya publik dan pemenuhan hak warga negara. Dengan demikian, absennya pendekatan *constitutional budget review* dalam putusan tersebut memperlihatkan adanya kebutuhan untuk mengembangkan kerangka teoritis yang dapat menjembatani diskresi fiskal legislator dengan tuntutan *constitutional accountability*.

Problematika pengujian kebijakan fiskal dalam Putusan MK Nomor 191/PUU-XXIII/2025 menunjukkan perlunya redefinisi terhadap doktrin *open legal policy* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selama ini, doktrin tersebut memberikan ruang yang luas kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan pilihan kebijakan yang tidak ditentukan secara eksplisit oleh konstitusi. Pendekatan tersebut penting untuk menjaga *separation of powers* dan mencegah Mahkamah Konstitusi berubah menjadi *positive legislator*. Namun, *open legal policy* belum secara khusus menyediakan parameter untuk menilai persoalan keadilan dalam distribusi sumber daya publik ketika kebijakan fiskal berdampak terhadap hak konstitusional warga negara. Demikian pula, *judicial restraint* memberikan dasar bagi pembatasan intervensi yudisial, tetapi tidak dengan sendirinya menjelaskan kapan suatu kebijakan anggaran telah menimbulkan ketidakadilan distributif yang memerlukan pengujian konstitusional. Oleh karena itu, diperlukan kerangka yang dapat menghubungkan *fiscal policy discretion*, perlindungan hak konstitusional, keadilan distributif, dan batas intervensi yudisial dalam satu konstruksi analitis.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, artikel ini menawarkan *constitutional budget justice* sebagai paradigma analitis dalam constitutional review terhadap kebijakan fiskal negara kesejahteraan. Konsep ini berangkat dari premis bahwa anggaran negara tidak hanya merupakan instrumen ekonomi dan administratif, tetapi juga instrumen konstitusional karena menentukan distribusi sumber daya publik dan kemampuan negara dalam memenuhi hak-hak konstitusional warga negara. *Constitutional budget justice* karena itu menempatkan keadilan distributif, kesetaraan, proporsionalitas, perlindungan hak konstitusional, dan kesejahteraan publik sebagai dimensi yang harus dipertimbangkan dalam menilai konstitusionalitas kebijakan fiskal. Paradigma ini tidak menghapus ruang diskresi legislator, tetapi menetapkan bahwa diskresi tersebut memiliki batas konstitusional ketika pilihan fiskal menimbulkan dampak yang tidak dapat dibenarkan terhadap hak dan kepentingan konstitusional warga negara.

Secara teoritis, *constitutional budget justice* berbeda dari pendekatan yang telah berkembang sebelumnya. *Political question doctrine* terutama menentukan batas *justiciability* dan kewenangan pengadilan terhadap persoalan yang secara konstitusional dipercayakan kepada cabang politik. *Judicial restraint* menekankan pembatasan intervensi hakim agar tidak menggantikan pilihan kebijakan legislator, sedangkan *open legal policy* memberikan ruang diskresi kepada pembentuk undang-undang dalam menentukan pilihan kebijakan yang tidak secara tegas ditentukan oleh konstitusi. Sementara itu, *proportionality* terutama menyediakan metode untuk menilai pembatasan hak, sedangkan pendekatan hak sosial menekankan kewajiban negara dalam memenuhi hak-hak dasar. Masing-masing pendekatan tersebut memberikan kontribusi penting, tetapi belum secara khusus mengintegrasikan persoalan diskresi fiskal, distribusi sumber daya publik, perlindungan hak konstitusional, keadilan distributif, dan batas intervensi pengadilan dalam satu kerangka pengujian kebijakan fiskal. Di sinilah letak kebaruan konseptual *constitutional budget justice* yang ditawarkan artikel ini.

Constitutional budget justice selanjutnya dioperasionalkan melalui model *limited judicial intervention*. Hubungan keduanya bersifat komplementer. *Constitutional budget justice* memberikan dasar substantif untuk menentukan kapan kebijakan fiskal memiliki dimensi konstitusional dan parameter apa yang digunakan untuk mengujinya, sedangkan *limited judicial intervention* memberikan batas institusional

mengenai sejauh mana Mahkamah Konstitusi dapat melakukan intervensi.[41] Dengan model tersebut, Mahkamah tidak ditempatkan sebagai penentu prioritas dan desain APBN, tetapi sebagai *constitutional reviewer* yang memastikan bahwa penggunaan kewenangan fiskal tetap berada dalam koridor konstitusi. Dengan demikian, *constitutional budget justice* menjawab pertanyaan mengenai mengapa dan berdasarkan parameter apa kebijakan fiskal dapat diuji, sedangkan *limited judicial intervention* menjawab pertanyaan mengenai sejauh mana pengadilan dapat melakukan intervensi tanpa mengambil alih kewenangan legislator.

Sebagai operasionalisasi *constitutional budget justice* melalui model *limited judicial intervention*, artikel ini mengusulkan lima parameter konstitusional dalam pengujian kebijakan fiskal negara. Pertama, *irrational allocation*, yaitu penggunaan APBN yang tidak memiliki dasar rasional yang memadai dalam perspektif kepentingan publik dan kesejahteraan sosial. Kedua, *disproportionality*, yaitu ketidakseimbangan antara manfaat anggaran yang diberikan, beban yang ditimbulkan, dan tujuan konstitusional yang hendak dicapai. Ketiga, *constitutional inequality*, yaitu distribusi sumber daya negara yang menghasilkan perlakuan berbeda atau *privilege* yang tidak dapat dibenarkan secara konstitusional. Keempat, *social rights impact*, yaitu dampak kebijakan fiskal terhadap pemenuhan hak-hak sosial warga negara, termasuk pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan jaminan sosial. Kelima, *public welfare impairment*, yaitu kondisi ketika penggunaan sumber daya publik justru mengurangi kemampuan negara dalam memenuhi tujuan kesejahteraan umum yang diperintahkan konstitusi.[42] Kelima parameter tersebut tidak dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada Mahkamah dalam menentukan prioritas anggaran, tetapi untuk mengidentifikasi batas ketika kebijakan fiskal yang semula berada dalam ruang *open legal policy* telah menimbulkan persoalan konstitusional.

Dalam model ini, Mahkamah Konstitusi tetap diposisikan sebagai *negative legislator* dan tidak mengambil alih fungsi pembentuk undang-undang dalam merancang kebijakan anggaran. Namun, posisi tersebut tidak menghilangkan fungsi *constitutional oversight*. Mahkamah tetap dapat menilai apakah kebijakan fiskal memenuhi parameter rasionalitas, proporsionalitas, kesetaraan, perlindungan hak konstitusional, dan kesejahteraan publik. Dengan demikian, pengujian diarahkan pada konstitusionalitas pilihan fiskal, bukan pada penentuan apakah terdapat pilihan kebijakan lain yang secara ekonomi atau politik lebih baik. Batas tersebut memungkinkan Mahkamah menjaga keseimbangan antara *separation of powers* dan *constitutional accountability* dalam penggunaan sumber daya publik.

Berdasarkan konstruksi tersebut, *constitutional budget justice* ditempatkan dalam artikel ini sebagai paradigma analitis baru untuk constitutional review terhadap kebijakan fiskal dalam negara kesejahteraan, bukan sekadar sebagai prinsip tambahan dalam pengujian undang-undang. Kebaruan konsep ini terletak pada integrasinya terhadap dimensi yang selama ini cenderung dianalisis secara terpisah, yaitu *fiscal policy discretion*, perlindungan hak konstitusional, keadilan distributif, dan *judicial restraint*. Melalui integrasi tersebut, kebijakan fiskal dipandang sebagai wilayah yang tetap berada dalam diskresi demokratis legislator, tetapi sekaligus memiliki dimensi konstitusional ketika distribusi sumber daya publik berdampak terhadap hak dan kesejahteraan warga negara. *Constitutional budget justice* tidak diarahkan untuk memperluas kewenangan Mahkamah secara tanpa batas, melainkan membangun dasar teoritis bagi *limited judicial intervention*. Mahkamah dapat melakukan pengujian ketika terdapat persoalan konstitusional yang teridentifikasi melalui parameter rasionalitas, proporsionalitas, kesetaraan, dampak terhadap hak sosial, dan kesejahteraan publik, tetapi tidak menggantikan pilihan legislator mengenai rincian dan prioritas anggaran. Dengan konstruksi tersebut, artikel ini menawarkan pergeseran dari

41 Georg G. Metzger, "What Does Effective Government Have to Do With the Constitution?," *Columbia Law Review* 122, no. 5 (2022): 1342–1345.
42 Randy E. Kelso, "The Structure of Rational Basis and Reasonableness Review," *Southern Illinois University Law Journal* 45, no. 2 (2020): 241–244.

dikotomi antara *judicial activism* dan *judicial restraint* menuju model *constitutional accountability with limited judicial intervention* dalam pengujian kebijakan fiskal negara.

C. PENUTUP

C.1 Kesimpulan

Perkembangan negara kesejahteraan telah mengubah kedudukan kebijakan fiskal dari sekadar instrumen administratif dan ekonomi menjadi instrumen konstitusional yang berkaitan dengan distribusi sumber daya publik dan pemenuhan hak warga negara. Dalam konteks tersebut, APBN tidak dapat ditempatkan sebagai wilayah yang sepenuhnya berada dalam diskresi pembentuk undang-undang. Namun, pengawasan konstitusional terhadap kebijakan fiskal juga tidak dapat diarahkan untuk menggantikan pilihan kebijakan legislator. Persoalan utama terletak pada bagaimana Mahkamah Konstitusi membangun batas antara *fiscal policy discretion* dan *constitutional accountability* dalam negara kesejahteraan.

Analisis terhadap Putusan MK Nomor 191/PUU-XXIII/2025 menunjukkan bahwa ratio decidendi Mahkamah terutama bertumpu pada perubahan struktur ketatanegaraan pasca-amandemen UUD 1945. Mahkamah menilai bahwa UU 12/1980 kehilangan relevansi karena dibentuk berdasarkan konstruksi kelembagaan sebelum perubahan konstitusi, termasuk klasifikasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan lembaga lain sebagai lembaga tinggi negara. Perubahan konstitusi telah menghapus konstruksi tersebut, membentuk lembaga baru seperti DPD, MK, dan KY, serta mengubah kedudukan dan kewenangan lembaga negara. Selain itu, TAP MPR Nomor III/MPR/1978 yang menjadi salah satu dasar pembentukan UU 12/1980 telah dicabut. Atas dasar perubahan tersebut, Mahkamah menyatakan UU 12/1980 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 secara bersyarat dan memerintahkan pembentuk undang-undang menggantinya dalam waktu paling lama dua tahun.

Putusan tersebut belum sepenuhnya menunjukkan *constitutional budget review*. Namun, putusan tersebut penting karena membuka ruang bagi pembentukan standar konstitusional baru mengenai hak keuangan dan administratif pejabat negara. Keterbatasan tersebut justru menjadi titik persoalan artikel ini: Mahkamah telah menyatakan ketidakselarasan norma lama dengan perkembangan konstitusional, tetapi belum membangun parameter yang sistematis untuk menilai keadilan distributif, proporsionalitas, dan dampak sosial dari kebijakan fiskal itu sendiri.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada boleh atau tidaknya Mahkamah menguji kebijakan fiskal, melainkan intensitas dan parameter pengujiannya. Kebijakan pensiun pejabat negara memiliki dimensi konstitusional karena penggunaan APBN menentukan distribusi manfaat dan beban sumber daya publik. Dalam negara kesejahteraan, persoalan tersebut tidak hanya menyangkut hak finansial pejabat negara, tetapi juga berkaitan dengan prioritas penggunaan sumber daya publik dan kemampuan negara memenuhi hak sosial masyarakat. Artikel ini karena itu memandang bahwa *open legal policy* tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk menutup seluruh pengujian terhadap kebijakan fiskal. Namun, pengujian tersebut harus tetap dibatasi agar Mahkamah tidak berubah menjadi *positive legislator*.

Berdasarkan temuan tersebut, artikel ini menawarkan constitutional budget justice sebagai paradigma analitis dalam constitutional review terhadap kebijakan fiskal negara kesejahteraan. Paradigma ini menempatkan kebijakan anggaran sebagai objek yang dapat dinilai secara konstitusional ketika distribusi sumber daya publik berdampak terhadap kesetaraan, proporsionalitas, keadilan distributif, pemenuhan hak sosial, dan kesejahteraan umum. *Constitutional budget justice* tidak dimaksudkan untuk menggantikan *open legal policy*, tetapi merekonstruksinya dengan menetapkan batas konstitusional terhadap diskresi fiskal legislator.

Paradigma tersebut dioperasionalkan melalui model limited judicial intervention. *Constitutional budget justice* memberikan dasar substantif mengenai mengapa kebijakan fiskal dapat diuji, sedangkan *limited judicial intervention* menentukan sejauh mana Mahkamah dapat melakukan intervensi. Mahkamah tidak menentukan besaran atau rincian alokasi APBN, tetapi dapat menguji rasionalitas alokasi, proporsionalitas manfaat dan beban, kesetaraan distribusi, dampak terhadap hak konstitusional, dan orientasi kebijakan terhadap kesejahteraan publik. Dengan demikian, *judicial restraint* tidak berubah menjadi *judicial abstention*, tetapi tetap berjalan bersama *constitutional accountability*.

Dalam konteks keadilan anggaran dan hak warga negara dalam negara kesejahteraan, batas intervensi Mahkamah terletak pada pembedaan antara policy choice dan constitutional compliance. Pilihan mengenai desain dan prioritas anggaran tetap merupakan kewenangan cabang politik. Namun, dampak konstitusional dari pilihan tersebut tetap terbuka untuk pengujian. Dengan konstruksi ini, *constitutional budget justice* menawarkan pergeseran dari paradigma yang melihat kebijakan fiskal sebagai wilayah *open legal policy* menuju paradigma yang menempatkan anggaran sebagai instrumen konstitusional yang harus dipertanggungjawabkan berdasarkan keadilan distributif dan hak warga negara.

C.2 Rekomendasi

Secara akademik, artikel ini menunjukkan perlunya pengembangan teori *constitutional budget justice* dalam kajian hukum tata negara Indonesia. Selama ini, pengujian konstitusional masih lebih berfokus pada hak sipil dan politik, sementara dimensi keadilan anggaran dan distribusi kesejahteraan belum berkembang secara memadai. Oleh karena itu, diperlukan pengembangan kajian interdisipliner antara hukum tata negara, *constitutional economics*, dan teori keadilan distributif untuk membangun parameter pengujian kebijakan fiskal negara.

Secara praktis, pembentuk undang-undang perlu mengembangkan mekanisme *constitutional impact assessment* terhadap kebijakan anggaran negara guna memastikan bahwa penggunaan APBN tetap selaras dengan prinsip keadilan sosial dan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Selain itu, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia perlu mulai mengembangkan pendekatan *constitutional budget review* secara lebih progresif agar pengawasan terhadap kebijakan fiskal tetap dapat dilakukan secara terbatas berdasarkan prinsip proporsionalitas, equality, dan constitutional justice dalam negara kesejahteraan modern.

DAFTAR PUSTAKA

Akili, R. H. (2023). The role of the legislature in maintaining the balance of power in the constitutional legal system. *[Metadata jurnal perlu dilengkapi]*, *3*(1), 77–85. https://doi.org/10.58471/jms.v3i01.1791

Andreescu, M., & Andreescu, C. (2018). The constitutional principle of equality. *Challenges of the Knowledge Society, 2018*(1), 120–122.

Ark-Yıldırım, C., & Smyrl, M. (2021). Introduction: Citizens, markets, and Turkey. In *[Judul buku perlu dilengkapi]* (pp. 1–11). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70381-3_1

Bhaskar, A. (2021). "Ambedkar's Constitution": A radical phenomenon in anti-caste discourse? *CASTE: A Global Journal on Social Exclusion, 2*(1), 109–131. https://doi.org/10.26812/CASTE.V2I1.282

Bradley, C. A., & Posner, E. A. (2023). The real political question doctrine. *Stanford Law Review, 75*(5), 1497–1499.

Bublitz, C. (2021). Rights as rationalizations? Psychological debunking of beliefs about human rights. *Legal Theory, 27*(2), 97–125. https://doi.org/10.1017/S1352325221000082

Butt, S. (2012). Indonesia's Constitutional Court: Conservative activist or strategic operator? In B. Dressel (Ed.), *The judicialization of politics in Asia* (pp. 118–119). Routledge.

Chiarini, B., & Lieto, S. (2022). Balanced budget provisions in constitutions and consensus: The role of the coherence of electoral law. *Theoretical Economics Letters, 12*(5), 1500–1516. https://doi.org/10.4236/tel.2022.125082

Choper, J. H. (2004). The political question doctrine: Suggested criteria. *Duke Law Journal*, (5), 1453–1454.

Fuo, O. (2021). The transformative potential of the constitutional environmental right overlooked in *Grootboom*. *Obiter, 34*(1), 77–95. https://doi.org/10.17159/OBITER.V34I1.12090

Gjesdal, A. (2022). Rights, mini-publics, and judicial review. *Journal of the American Philosophical Association, 9*(1), 53–71. https://doi.org/10.1017/apa.2021.51

Grigore-Radulescu, M.-I. (2022). The necessity of a hierarchy of the system of normative acts and principle of the supremacy of the constitution. *[Metadata jurnal perlu dilengkapi], 1*(1). https://doi.org/10.55516/ijlso.v1i1.73

Hasibuan, S. S., Rizki, N., & Siregar, I. Y. (2024). Peran Mahkamah Konstitusi dalam penegakan hukum dan mempertahankan keseimbangan kekuasaan dalam sistem pemerintahan Indonesia. *[Metadata jurnal perlu dilengkapi]*, *4*(5). https://doi.org/10.47467/elmujtama.v4i5.3588

Hickey, T. (2022). Legitimacy—not justice—and the case for judicial review. *Oxford Journal of Legal Studies, 42*(3), 893–917. https://doi.org/10.1093/ojls/gqac009

Introduction: Towards a sustainable welfare state. (2022). *Social Policy and Society, 21*(3), 439–446. https://doi.org/10.1017/S1474746421000853

Khosla, M., & Tushnet, M. (2022). Courts, constitutionalism, and state capacity: A preliminary inquiry. *American Journal of Comparative Law, 70*(1), 95–138. https://doi.org/10.1093/ajcl/avac009

Leitner, S. (2022). Wohlfahrtsstaat und Infrastruktur – das Soziale organisieren. *Soziale Passagen, 14*(1), 23–40. https://doi.org/10.1007/s12592-022-00420-w

Marzuki, M. L. (2008). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Rineka Cipta.

Metzger, G. G. (2022). What does effective government have to do with the Constitution? *Columbia Law Review, 122*(5), 1342–1345.

Mishra, H. (2024). 'The food must reach the hungry': Lessons from judicial enforcement of right to food in India. *Global Jurist*, 0(0). https://doi.org/10.1515/gj-2024-0036

Montesquieu, C.-L. de S. (1989). *The spirit of the laws* (A. M. Cohler, B. C. Miller, & H. S. Stone, Eds.). Cambridge University Press.

Moonik, P. (2025). Konstitusionalisasi hak-hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan Lockean natural rights. *[Metadata jurnal perlu dilengkapi]*, *9*(2), 215–236. https://doi.org/10.24246/jrh.2025.v9.i2.p215-236

Morgenroth, W. (2023). *Judicial review in public law: Balancing democracy and constitutional rights* [Preprint]. OSF. https://doi.org/10.31219/osf.io/4jbx5

Nguyễn, T. H. N. (2022). *Bentuk negara Indonesia dan bentuk pemerintahan* [Preprint]. OSF. https://doi.org/10.31219/osf.io/jmues

Nordensvärd, J. O., & Ketola, M. (2022). A theory of informal and formal social citizenship and welfare. *Journal of Social Policy*, 1–20. https://doi.org/10.1017/S0047279422000630

Ribeiro, M. M. L. A., & Neto, E. R. de C. (2022). The withdrawal of member-states from human rights courts: Is the judicialization of mega-politics a necessary condition? *Revista de Direito Internacional, 18*(3). https://doi.org/10.5102/rdi.v18i3.7542

Sarang, V. A. (2025). *Public interest litigation and the protection of Dalit rights: A pathway to social justice in India*. Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18143745

Sattorov, S. S. (2021). Dichotomy of principles and rules in R. Alexy's dual theory of law. *[Metadata jurnal/ proceedings perlu dilengkapi], 118*, 01014. https://doi.org/10.1051/SHSCONF/202111801014

Shriparkash. (2023). Role of judiciary to sustain constitutionalism. *Integrated Journal for Research in Arts and Humanities, 3*(1), 18–22. https://doi.org/10.55544/ijrah.3.1.4

Sossin, L. (2003). Public fiduciary obligations, political trusts, and the equitable duty of reasonableness in administrative law. *Saskatchewan Law Review, 66*(1), 120–123.

Satriawan, I., & Lailam, T. (2019). Open legal policy dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan pembentukan undang-undang. *Jurnal Konstitusi, 16*(4), 660.

Sujono, I., & Nasution, K. (2023). Legal politics economic democracy in Indonesia. *[Metadata jurnal perlu dilengkapi], 1*(2), 46–62. https://doi.org/10.59653/jbmed.v1i02.29

Tushnet, M. (2003). Social welfare rights and the forms of judicial review. *Texas Law Review, 81*(7), 2131–2135.

Voigt, S., & Voigt, S. (2021). Mind the gap: Analyzing the divergence between constitutional text and constitutional reality. *International Journal of Constitutional Law*. https://doi.org/10.1093/icon/moab060

Vdovichen, V., & Guralenko, N. A. (2022). Competence of constitutional courts in issues of constitutional control. *Naukovij Vìsnik Užgorods'kogo Nacìonal'nogo Unìversitetu, 2*(73), 211–214. https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.62

Transformasi Konsep Keadaan Darurat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Ahmad Haris Junaidi, Indra Hendrawan, Wicipto Setiadi, Rizki Bima Anggara, Risma Apriyanti
[12]Badan Pembinaan Hukum Nasional, [345]Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta
Email : ahmadharis.bphn@gmail.com

ABSTRACT

A state of emergency constitutes a constitutional instrument that grants extraordinary authority to the state in responding to crises that threaten national security and public safety. The development of constitutional practices in Indonesia demonstrates a shift in the meaning of the state of emergency within the constitutional system, from an instrument of political power legitimation toward an administrative legal mechanism institutionalized within the framework of the rule of law. This research aims to analyze the transformation of the concept and practice of the state of emergency in Indonesia and to formulate a more constitutional and accountable transformation model for the future. The analytical framework of this study is grounded in theories concerning the relationship between law and power in emergency situations as developed by Carl Schmitt and Hans Kelsen, as well as contemporary theories of constitutional emergency law in modern constitutional states. This research employs a qualitative legal approach with doctrinal (juridical–sociological) research as its primary method. The research adopts historical and comparative types to examine the evolution of emergency regulations and practices from the Old Order, the New Order, the Reform Era, to the contemporary period, while also comparing them with the principles of emergency law in constitutional democracies. The findings indicate that the concept of emergency in Indonesia has transformed from a politically oriented emergency aimed at consolidating power toward an administrative emergency oriented toward crisis governance. Nevertheless, its implementation still reflects strong executive dominance and insufficient legislative and judicial oversight, which potentially expands emergency powers without adequate constitutional limitations. This study concludes that the transformation of emergency law in Indonesia has not yet fully achieved the ideal form of constitutional emergency law that is democratic and accountable. Therefore, strengthening the principles of legality, proportionality, and temporariness is necessary, accompanied by legislative reform through the revision of Law Number 23 Prp of 1959 on the State of Emergency. In addition, it is essential to develop a transformation model that shifts the paradigm from extraordinary power toward constitutional governance, in which emergency law operates as part of a democratic oversight system.

Keywords: *State of emergency, constitutional emergency law, constitutionalism, rule of law, governance.*

ABSTRAK

Keadaan darurat merupakan instrumen konstitusional yang memberikan kewenangan luar biasa kepada negara untuk merespons situasi krisis yang mengancam keselamatan negara dan masyarakat. Dinamika praktik ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya pergeseran makna keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan, dari instrumen legitimasi kekuasaan politik menuju mekanisme hukum administratif yang dilembagakan dalam kerangka negara hukum. Penelitian ini bertujuan menganalisis transformasi konsep dan praktik keadaan darurat di Indonesia serta merumuskan model transformasi yang lebih konstitusional dan akuntabel di masa depan. Kerangka analisis penelitian ini bertumpu pada pemikiran mengenai relasi antara hukum dan kekuasaan dalam keadaan darurat sebagaimana dikemukakan oleh Carl Schmitt dan Hans Kelsen, serta perkembangan teori hukum tata negara darurat dalam negara hukum modern. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif hukum dengan jenis penelitian doktrinal (yuridis-sosiologis), dengan tipe penelitian historis dan komparatif untuk menelusuri perkembangan pengaturan dan praktik keadaan darurat dari masa Orde Lama, Orde Baru, Reformasi hingga periode kontemporer, sekaligus membandingkannya dengan prinsip-prinsip hukum darurat dalam negara demokrasi konstitusional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep keadaan darurat di Indonesia mengalami transformasi dari darurat politik yang berorientasi pada konsolidasi kekuasaan menuju darurat administratif yang berorientasi pada tata kelola krisis. Namun demikian, praktik penerapannya masih memperlihatkan dominasi kewenangan eksekutif serta belum optimalnya mekanisme pengawasan legislatif dan yudisial, sehingga berpotensi memperluas kewenangan darurat tanpa pembatasan konstitusional yang memadai. Penelitian ini menyimpulkan bahwa transformasi hukum darurat di Indonesia belum sepenuhnya mencapai bentuk hukum darurat konstitusional yang demokratis dan akuntabel. Oleh karena itu, diperlukan penguatan prinsip legalitas, proporsionalitas, dan temporeritas dalam pengaturan keadaan darurat, disertai reformasi legislasi melalui revisi Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya serta perumusan model transformasi keadaan darurat yang menegaskan pergeseran paradigma dari kekuasaan luar biasa menuju tata kelola konstitusional yang menempatkan hukum darurat sebagai bagian dari sistem pengawasan demokratis.

Kata Kunci: Keadaan darurat, hukum darurat konstitusional, konstitusionalitas, negara hukum, tata kelola pemerintahan.

A. Pendahuluan

Keadaan darurat (*state of emergency*) merupakan konsep klasik dalam hukum tata negara yang menggambarkan situasi luar biasa ketika norma hukum yang berlaku dalam kondisi normal tidak lagi memadai untuk mengatasi ancaman terhadap keberlangsungan negara maupun keselamatan warga negara. Dalam kondisi tersebut, negara diberikan kewenangan luar biasa untuk mengambil langkah-langkah yang berada di luar mekanisme hukum biasa guna memulihkan stabilitas pemerintahan serta menjaga ketertiban umum.[1] Keadaan darurat pada dasarnya merupakan instrumen konstitusional yang memungkinkan negara merespons krisis secara cepat dan efektif, namun pada saat yang sama menimbulkan persoalan mendasar mengenai batasan kekuasaan negara dalam kerangka negara hukum (*rule of law*).[2]

Dalam perspektif teori hukum tata negara, keadaan darurat merupakan bagian dari rezim hukum khusus yang berlaku ketika sistem hukum normal tidak mampu lagi menjawab kebutuhan negara dalam menghadapi ancaman yang bersifat luar biasa. Herman Sihombing mendefinisikan hukum tata negara darurat sebagai rangkaian pranata dan kewenangan negara yang bersifat luar biasa yang digunakan untuk mengatasi keadaan bahaya dalam waktu sesingkat-singkatnya agar negara dapat kembali pada kondisi normal.[3] Konsep ini menunjukkan bahwa hukum darurat memiliki karakter temporer dan bersifat instrumental, yaitu sebagai mekanisme yang digunakan untuk mengatasi krisis, bukan sebagai sistem hukum permanen yang menggantikan hukum normal. Dalam kerangka tersebut, hukum tata negara darurat memberikan kewenangan khusus kepada pemerintah untuk melakukan tindakan yang dalam keadaan normal tidak diperkenankan oleh hukum, namun kewenangan tersebut harus tetap berada dalam batasan konstitusional dan hanya berlaku selama keadaan darurat berlangsung.[4]

Perdebatan mengenai relasi antara hukum dan kekuasaan dalam keadaan darurat telah lama menjadi perhatian para pemikir hukum publik. Carl Schmitt menyatakan bahwa *"sovereign is he who decides on the exception,"* yang menegaskan bahwa dalam situasi krisis keputusan politik penguasa menjadi faktor penentu dalam menentukan tindakan negara.[5] Pandangan ini menempatkan kedaulatan negara pada kemampuan penguasa untuk menentukan kapan hukum dapat dikesampingkan demi menyelamatkan negara. Sebaliknya, Hans Kelsen menolak gagasan adanya kekuasaan di luar hukum dengan menegaskan bahwa bahkan dalam keadaan darurat sekalipun tindakan pemerintah harus tetap memiliki dasar hukum yang sah, karena negara hukum tidak mengenal kekuasaan tanpa batas.[6] Perbedaan pandangan tersebut mencerminkan ketegangan konseptual antara kebutuhan efektivitas tindakan negara dalam menghadapi krisis dan komitmen terhadap prinsip konstitusionalitas.

Dalam praktik ketatanegaraan modern, keadaan darurat dipahami sebagai mekanisme hukum yang memberikan fleksibilitas kepada negara untuk menghadapi ancaman luar biasa, tetapi tetap dibatasi oleh prinsip-prinsip negara hukum dan pengawasan konstitusional. Hukum darurat tidak boleh menjadi sarana legitimasi kekuasaan tanpa batas, melainkan harus berfungsi sebagai instrumen konstitusional yang terukur, proporsional, dan akuntabel. Oleh karena itu, pengaturan mengenai keadaan darurat dalam sistem hukum suatu negara pada umumnya tidak hanya mencakup pemberian kewenangan luar biasa kepada pemerintah, tetapi juga mengatur batasan, mekanisme pengawasan, serta prosedur pengakhiran keadaan darurat tersebut.

---

1 Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), hlm. 1.
2 Saldi Isra, *Konsolidasi Demokrasi dan Negara Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 88.
3 Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 1.
4 Ibid, hlm. 1-2.
5 Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Cambridge: MIT Press, 1985), hlm. 5.
6 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945), hlm. 118.

Dalam konteks Indonesia, pengaturan mengenai keadaan darurat secara konstitusional dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 12 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden berwenang menyatakan keadaan bahaya dengan syarat-syarat dan akibat yang diatur dalam undang-undang.[7] Ketentuan ini kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yang mengklasifikasikan keadaan darurat ke dalam tiga tingkatan, yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, dan keadaan perang.[8] Selain itu, Pasal 22 UUD 1945 juga memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kedua ketentuan tersebut menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia telah mengantisipasi kemungkinan terjadinya kondisi luar biasa yang memerlukan tindakan cepat dari pemerintah.

Keberadaan dua pasal tersebut menunjukkan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal lebih dari satu mekanisme hukum dalam menghadapi keadaan darurat. Pasal 12 UUD 1945 berkaitan dengan rezim *keadaan bahaya* yang biasanya dikaitkan dengan ancaman terhadap keamanan negara, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 berkaitan dengan kondisi *kegentingan yang memaksa* yang memungkinkan Presiden menetapkan Perppu untuk mengatasi kebutuhan hukum yang mendesak.[9] Selain kedua mekanisme konstitusional tersebut, Indonesia juga memiliki berbagai instrumen hukum kedaruratan yang diatur dalam undang-undang, seperti Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan yang memberikan kerangka hukum bagi penanganan berbagai krisis non-militer seperti bencana alam dan wabah penyakit.[10]

Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia memiliki berbagai model pengaturan kedaruratan yang berasal dari sumber konstitusional maupun undang-undang. Namun demikian, keberagaman model tersebut juga menimbulkan persoalan konseptual dan praktis dalam praktik ketatanegaraan. Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni menunjukkan bahwa Indonesia memiliki beberapa rezim hukum darurat yang berbeda karakter dan implikasinya, yaitu rezim keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 UUD 1945, rezim kegentingan memaksa melalui Perppu berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, serta rezim kedaruratan administratif yang diatur dalam berbagai undang-undang sektoral.[11] Perbedaan karakter tersebut sering kali menimbulkan inkonsistensi dalam penggunaan konsep darurat dalam kebijakan pemerintah, terutama dalam menentukan dasar hukum yang tepat untuk merespons suatu krisis nasional.

Di sisi lain, dalam kerangka negara hukum modern penggunaan kewenangan darurat harus memenuhi sejumlah kriteria tertentu. Muhammad Syarif Nuh menyebutkan bahwa suatu keadaan dapat dikualifikasikan sebagai keadaan darurat apabila memenuhi tiga unsur utama, yaitu adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), adanya kebutuhan yang mendesak (*reasonable necessity*), serta adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang menuntut negara untuk bertindak secara cepat.[12] Ketiga unsur tersebut menjadi parameter penting dalam menentukan apakah suatu kondisi dapat dikategorikan sebagai keadaan darurat yang membenarkan penggunaan kewenangan luar biasa oleh pemerintah.

Meskipun berbagai kajian mengenai hukum darurat di Indonesia telah dilakukan, sebagian besar penelitian masih berfokus pada aspek normatif mengenai dasar konstitusional keadaan darurat atau pada analisis terhadap penggunaan Perppu dalam situasi tertentu. Kajian yang menelaah transformasi

7 Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 12.
8 Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.
9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22 ayat (1).
10 Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19," *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 50 No. 2 (2020): 423–446.
11 Ibid. hlm. 424.
12 Muhammad Syarif Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Perppu," *Jurnal Hukum* Vol. 18 No. 2 (2011), hlm. 229

konseptual keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara komprehensif masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menelaah transformasi konsep dan praktik keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta merumuskan model transformasi hukum darurat yang lebih konstitusional, proporsional, dan akuntabel.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif hukum dengan jenis penelitian doktrinal (yuridis-sosiologis). Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji konsep, norma, serta praktik hukum yang berkaitan dengan keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian doktrinal menempatkan hukum sebagai norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta doktrin para sarjana hukum yang menjadi rujukan dalam memahami prinsip-prinsip hukum yang berlaku.[13] Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menganalisis teks hukum secara normatif, tetapi juga memperhatikan dinamika penerapan dan perkembangan konsep keadaan darurat dalam praktik ketatanegaraan.

Penelitian ini bertumpu pada analisis terhadap norma hukum positif yang mengatur keadaan darurat, terutama ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 12 mengenai keadaan bahaya dan Pasal 22 mengenai kegentingan yang memaksa, serta berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keadaan darurat di Indonesia. Analisis terhadap norma hukum tersebut dilakukan dengan menelaah asas-asas hukum, prinsip konstitusionalitas, serta doktrin negara hukum (*rule of law*) yang menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah, termasuk dalam situasi darurat, harus memiliki dasar hukum yang sah dan tetap tunduk pada mekanisme pembatasan kekuasaan.[14]

Tipe penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah historis dan komparatif. Tipe historis digunakan untuk menelusuri perkembangan konsepsi dan praktik keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari masa ke masa. Penelusuran historis dilakukan terhadap berbagai peristiwa penting yang berkaitan dengan penggunaan kewenangan darurat, antara lain Dekrit Presiden 5 Juli 1959, penerapan kebijakan keamanan pada masa Orde Baru, hingga penggunaan berbagai instrumen hukum darurat dalam penanganan pandemi COVID-19 pada periode 2020–2022. Pendekatan historis penting untuk memahami bahwa konsep keadaan darurat tidak berkembang secara statis, melainkan dipengaruhi oleh dinamika politik, sosial, dan hukum yang terjadi pada setiap periode pemerintahan.[15]

Selain pendekatan historis, penelitian ini juga menggunakan pendekatan komparatif untuk membandingkan karakteristik pengaturan keadaan darurat di Indonesia dengan konsep dan praktik hukum darurat di negara lain yang menganut sistem negara hukum demokratis. Pendekatan komparatif digunakan untuk mengidentifikasi kesamaan dan perbedaan dalam mekanisme pengaturan kewenangan darurat, khususnya terkait dengan pembatasan kekuasaan eksekutif, mekanisme pengawasan legislatif dan yudisial, serta perlindungan hak asasi manusia dalam situasi krisis. Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat menemukan model pengaturan keadaan darurat yang lebih seimbang antara kebutuhan stabilitas negara dan prinsip konstitusionalitas yang menjadi ciri utama *constitutional democracy*.[16]

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

13 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 35.
14 Jimly Asshiddiqie, Op. Cit. hlm. 10.
15 Bayu Dwi Anggono, "Dinamika Keadaan Darurat dalam Hukum Tata Negara Indonesia," *Jurnal Konstitusi* Vol. 14 No. 3 (2017): 556.
16 Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, *Op. Cit.* hlm. 423–446.

Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keadaan darurat, serta putusan pengadilan yang relevan. Bahan hukum sekunder terdiri dari literatur ilmiah berupa buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang membahas hukum tata negara darurat, teori negara hukum, serta praktik pengelolaan keadaan darurat dalam berbagai sistem hukum. Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai pendukung untuk memberikan penjelasan tambahan mengenai istilah dan konsep yang digunakan dalam penelitian.[17]

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelaah berbagai sumber literatur yang relevan dengan topik penelitian. Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dengan menafsirkan norma hukum, doktrin, serta praktik ketatanegaraan yang berkaitan dengan keadaan darurat untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai transformasi konsep dan praktik hukum darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.[18]

Melalui pendekatan metodologis tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan analisis yang sistematis mengenai perkembangan hukum darurat di Indonesia sekaligus merumuskan model transformasi pengaturan keadaan darurat yang lebih konstitusional, akuntabel, dan sejalan dengan prinsip negara hukum demokratis.

C. Pembahasan

Keadaan darurat (*state of emergency*) dalam sistem ketatanegaraan modern tidak hanya dipahami sebagai fenomena politik yang muncul dalam situasi krisis, tetapi juga sebagai mekanisme hukum yang dilembagakan untuk menjamin keberlangsungan negara ketika sistem hukum normal tidak lagi mampu berfungsi secara efektif. Dalam kerangka negara hukum demokratis, kewenangan darurat harus tetap berada dalam batas-batas konstitusional sehingga tindakan luar biasa yang dilakukan negara tidak menanggalkan prinsip *rule of law*, *checks and balances*, serta perlindungan hak asasi manusia.[19] Dengan demikian, keadaan darurat tidak dapat dipahami sebagai ruang bebas hukum, melainkan sebagai rezim hukum khusus yang tetap tunduk pada prinsip konstitusionalitas.

Secara teoritik, konsep keadaan darurat selalu berada dalam ketegangan antara kebutuhan negara untuk bertindak cepat dalam menghadapi ancaman luar biasa dan kewajiban menjaga supremasi hukum. Carl Schmitt menekankan bahwa kedaulatan negara tampak dalam kemampuan penguasa menentukan pengecualian terhadap hukum, sementara Hans Kelsen menegaskan bahwa bahkan dalam keadaan darurat tindakan negara harus tetap memiliki dasar hukum yang sah.[20] Dalam konteks Indonesia, ruang bagi tindakan darurat tersebut diakomodasi dalam UUD 1945 melalui Pasal 12 mengenai keadaan bahaya dan Pasal 22 mengenai kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, pembahasan selanjutnya akan menguraikan landasan konseptual dan normatif keadaan darurat serta menelusuri transformasi praktiknya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.[21]

1. Landasan Konseptual dan Normatif Keadaan Darurat

Konsep keadaan darurat (*state of emergency*) dalam hukum tata negara berangkat dari pemikiran mengenai bagaimana negara mempertahankan keberlangsungan eksistensinya ketika menghadapi ancaman yang tidak dapat diatasi melalui mekanisme hukum normal. Dalam literatur hukum publik,

17 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 13.
18 Muhammad Syarif Nuh, *Op. Cit.* 229.
19 Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.* hlm. 8.
20 Carl Schmitt, *Op. Cit*, hlm. 118.
21 Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, *Op. Cit*, hlm. 423.

keadaan darurat dipahami sebagai situasi luar biasa (*extraordinary circumstances*) yang mengancam keselamatan negara atau masyarakat sehingga memerlukan tindakan luar biasa dari pemerintah.[22] Oleh karena itu, keadaan darurat tidak hanya dipahami sebagai fenomena politik, tetapi juga sebagai institusi hukum yang dilembagakan untuk memastikan negara tetap mampu menjalankan fungsi pemerintahan dalam kondisi krisis.

Perdebatan teoritik mengenai keadaan darurat pada dasarnya berkaitan dengan hubungan antara hukum dan kekuasaan dalam situasi krisis. Dalam tradisi pemikiran klasik, Carl Schmitt menyatakan bahwa kedaulatan negara terletak pada kemampuan penguasa untuk memutuskan pengecualian terhadap hukum yang berlaku (*decision on the exception*).[23] Menurut Schmitt, hukum tidak mungkin mengantisipasi seluruh bentuk krisis yang dapat mengancam negara, sehingga dalam situasi ekstrem penguasa harus memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan di luar kerangka hukum biasa demi menjaga keberlangsungan negara. Pandangan ini kemudian dikenal sebagai teori *sovereign decisionism*, yang menempatkan keputusan politik sebagai sumber legitimasi utama dalam keadaan darurat.

Pendekatan tersebut kemudian mendapat kritik dari kalangan yang menekankan supremasi hukum dalam negara demokratis. Dalam perspektif ini, keadaan darurat tetap harus ditempatkan dalam kerangka sistem hukum yang berlaku. Hans Kelsen menolak gagasan adanya kekuasaan yang berada di luar hukum dan menegaskan bahwa bahkan dalam kondisi darurat sekalipun tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang sah.[24] Negara hukum (*Rechtsstaat*) tidak mengenal kekuasaan tanpa batas, sehingga setiap tindakan negara harus tetap berada dalam kerangka norma hukum yang dapat diuji secara konstitusional.

Perkembangan teori hukum modern kemudian mencoba menjembatani ketegangan antara kebutuhan negara untuk bertindak cepat dan kewajiban menjaga supremasi hukum. Oren Gross dan Fionnuala Ní Aoláin menjelaskan bahwa dalam sistem demokrasi konstitusional, kewenangan darurat harus dilembagakan melalui mekanisme hukum yang jelas agar tindakan pemerintah tetap dapat dipertanggungjawabkan secara politik maupun hukum.[25] Dalam konteks ini, keadaan darurat tidak lagi dipahami sebagai ruang di luar hukum, tetapi sebagai bagian dari sistem hukum konstitusional yang dirancang untuk menghadapi situasi krisis.

Kajian mengenai keadaan darurat juga berkembang melalui analisis konstitusional komparatif. Tom Ginsburg dan Mila Versteeg menunjukkan bahwa konstitusi modern pada umumnya mengatur keadaan darurat melalui tiga mekanisme utama, yaitu deklarasi darurat oleh eksekutif, pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kewenangan darurat, serta pembatasan waktu terhadap status darurat.[26] Mekanisme ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa kewenangan luar biasa yang diberikan kepada pemerintah tidak berkembang menjadi kekuasaan yang permanen.

Diskursus mengenai keadaan darurat juga diperkaya oleh analisis Giorgio Agamben yang melihat keadaan darurat sebagai kondisi ambang (*threshold*) antara hukum dan politik. Menurut Agamben, keadaan darurat menciptakan situasi di mana hukum tetap berlaku secara formal tetapi pelaksanaannya dapat ditangguhkan demi kepentingan keselamatan negara.[27] Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan bahaya ketika keadaan darurat berubah menjadi praktik yang permanen (*permanent state of exception*),

22 Mark Tushnet, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014), hlm. 95
23 Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Chicago: University of Chicago Press, 2005), hlm. 5.
24 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945), hlm. 118.
25 Oren Gross dan Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hlm. 15.
26 Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, "The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic," *International Journal of Constitutional Law* Vol. 19 No. 5 (2021): 1498.
27 Giorgio Agamben, *State of Exception* (Chicago: University of Chicago Press, 2005), hlm. 2–3.

sehingga batas antara kondisi normal dan kondisi pengecualian menjadi semakin kabur. Oleh karena itu, pengawasan konstitusional terhadap penggunaan kewenangan darurat menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya konsolidasi kekuasaan yang tidak terkendali.

Dalam konteks hukum internasional, pembatasan kewenangan negara dalam keadaan darurat juga diatur melalui rezim hak asasi manusia. *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) memperbolehkan negara mengambil langkah-langkah yang membatasi hak-hak tertentu dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa. Namun demikian, pembatasan tersebut harus memenuhi prinsip *necessity*, *proportionality*, dan *temporariness*.[28] Prinsip-prinsip ini menegaskan bahwa keadaan darurat tidak boleh dijadikan alasan untuk menghapus hak-hak dasar secara permanen, melainkan hanya sebagai langkah sementara yang diperlukan untuk mengatasi krisis yang sedang berlangsung.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, landasan normatif mengenai keadaan darurat dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 12 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya dengan syarat-syarat dan akibat yang diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Ketentuan ini kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yang mengklasifikasikan keadaan darurat ke dalam tiga tingkat, yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, dan keadaan perang.[29] Pengaturan tersebut pada awalnya dirancang untuk menghadapi ancaman yang berkaitan dengan keamanan dan stabilitas negara.

Seiring perkembangan sistem ketatanegaraan, konsep keadaan darurat di Indonesia mengalami perluasan yang tidak lagi terbatas pada ancaman keamanan negara. Berbagai regulasi baru telah mengakomodasi bentuk-bentuk keadaan darurat yang bersifat non-militer, seperti bencana alam dan krisis kesehatan masyarakat. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan yang memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk mengambil langkah-langkah luar biasa dalam menghadapi krisis yang berdampak luas terhadap masyarakat.[30] Perkembangan ini menunjukkan bahwa paradigma hukum darurat di Indonesia mulai bergeser dari pendekatan keamanan negara (*security-oriented emergency*) menuju pendekatan tata kelola krisis (*crisis governance*).

Dengan demikian, landasan konseptual dan normatif keadaan darurat dalam sistem hukum Indonesia mencerminkan upaya untuk menyeimbangkan antara kebutuhan negara dalam menghadapi ancaman luar biasa dan komitmen terhadap prinsip negara hukum. Pengaturan konstitusional yang memberikan kewenangan darurat kepada pemerintah sekaligus menuntut adanya mekanisme pembatasan dan pengawasan yang memadai agar kewenangan tersebut tidak berkembang menjadi kekuasaan yang bersifat absolut. Pemahaman terhadap landasan konseptual ini menjadi penting sebagai dasar untuk menelaah bagaimana konsep dan praktik keadaan darurat berkembang dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia serta bagaimana transformasinya terjadi dari masa ke masa.

2. Transformasi Keadaan Darurat: Orde Lama, Orde Baru, Reformasi, dan Era Kontemporer

Perkembangan konsep dan praktik keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari dinamika politik dan perubahan struktur kekuasaan negara dari waktu ke waktu. Sejak masa awal kemerdekaan hingga periode kontemporer, keadaan darurat tidak hanya berfungsi sebagai

28 United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights*, Pasal 4.
29 Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.
30 Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.

instrumen hukum untuk menghadapi krisis, tetapi juga sering kali digunakan sebagai sarana legitimasi politik dalam situasi ketidakstabilan pemerintahan. Oleh karena itu, analisis mengenai transformasi keadaan darurat dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia penting untuk memahami bagaimana hubungan antara hukum, kekuasaan, dan legitimasi negara berkembang dalam berbagai periode pemerintahan.

a. Orde Lama: Keadaan Darurat sebagai Legitimasi Politik Konstitusional

Pada masa Orde Lama, konsep keadaan darurat muncul dalam konteks ketidakstabilan politik dan krisis konstitusional yang terjadi setelah kemerdekaan. Sistem pemerintahan parlementer yang diterapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak mampu menghasilkan stabilitas politik yang memadai, sehingga sering terjadi pergantian kabinet dalam waktu yang relatif singkat. Situasi ini mencapai puncaknya ketika Konstituante yang bertugas menyusun konstitusi baru gagal mencapai kesepakatan mengenai dasar negara dan bentuk konstitusi yang akan diberlakukan.

Dalam kondisi tersebut, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante dan memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dekrit tersebut secara formal tidak memiliki dasar hukum eksplisit dalam sistem konstitusi yang berlaku saat itu, tetapi diterima secara politik sebagai langkah yang diperlukan untuk menyelamatkan negara dari krisis konstitusional. Herbert Feith menilai bahwa dekrit tersebut merupakan bentuk *constitutional necessity*, yaitu tindakan luar biasa yang dilakukan oleh penguasa untuk mengatasi kebuntuan konstitusional yang tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum biasa.[31]

Meskipun Dekrit 1959 berhasil mengakhiri krisis politik yang berkepanjangan, kebijakan tersebut juga menandai perubahan penting dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam kerangka Demokrasi Terpimpin yang berkembang setelah dekrit tersebut, Presiden memperoleh kewenangan yang sangat luas dalam menentukan arah kebijakan negara. Daniel Lev menyebut periode ini sebagai fase di mana hukum mulai ditempatkan di bawah subordinasi kekuasaan politik, sehingga keputusan politik sering kali menjadi sumber utama pembentukan hukum.[32] Dengan demikian, keadaan darurat pada masa Orde Lama tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme sementara untuk menghadapi krisis, tetapi juga menjadi dasar bagi konsolidasi kekuasaan eksekutif.

b. Orde Baru: Normalisasi Keadaan Darurat dan Stabilitas Keamanan

Pada masa Orde Baru, konsep keadaan darurat mengalami transformasi yang signifikan dalam kerangka politik stabilitas yang menjadi karakter utama pemerintahan Presiden Soeharto. Pemerintah Orde Baru tetap mempertahankan kerangka hukum darurat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, tetapi penerapannya lebih diarahkan pada upaya menjaga stabilitas keamanan nasional. Dalam praktiknya, konsep keamanan negara menjadi dasar utama bagi pemerintah untuk menerapkan berbagai kebijakan yang membatasi ruang kebebasan politik masyarakat.

Salah satu contoh yang paling menonjol adalah penetapan Daerah Operasi Militer (DOM) di beberapa wilayah yang dianggap rawan konflik, seperti Aceh dan Timor-Timur. Kebijakan ini memberikan kewenangan luas kepada aparat militer untuk melakukan tindakan pengamanan, termasuk pembatasan terhadap berbagai hak sipil warga negara. Harold Crouch menjelaskan bahwa pada masa Orde Baru, kebijakan keamanan nasional menjadi instrumen utama dalam mempertahankan stabilitas politik, sehingga negara memiliki ruang yang sangat besar untuk menggunakan kekuatan represif dalam menghadapi ancaman terhadap kekuasaan pemerintah.[33]

31 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1962), hlm. 524.
32 Daniel S. Lev, *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia* (The Hague: Kluwer Law International, 2000), hlm. 36.
33 Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1978), hlm. 273.

Dalam konteks tersebut, hukum darurat tidak lagi dipahami sebagai mekanisme sementara yang digunakan untuk menghadapi situasi krisis, melainkan menjadi bagian dari sistem pemerintahan yang berorientasi pada stabilitas politik. Mahfud MD menyebut fenomena ini sebagai kondisi di mana hukum berfungsi sebagai alat legitimasi kekuasaan (*instrument of power*), bukan sebagai sarana pembatas kekuasaan negara.[34] Dengan demikian, pada masa Orde Baru terjadi apa yang dapat disebut sebagai "normalisasi keadaan darurat", yaitu situasi di mana tindakan-tindakan luar biasa pemerintah menjadi bagian rutin dari praktik pemerintahan.

c. Era Reformasi: Konstitusionalisasi Hukum Darurat

Reformasi politik yang terjadi pada tahun 1998 membawa perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk dalam cara negara mengelola keadaan darurat. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada periode 1999–2002 memperkuat prinsip negara hukum serta memperkenalkan mekanisme *checks and balances* yang lebih jelas antara lembaga-lembaga negara. Perubahan tersebut juga berdampak pada cara negara memandang dan mengatur kewenangan darurat.

Pada era reformasi, pendekatan keamanan negara yang dominan pada masa sebelumnya mulai digantikan oleh pendekatan yang lebih menekankan pada tata kelola pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Hal ini terlihat dari lahirnya berbagai regulasi baru yang mengatur penanganan krisis secara lebih sistematis, seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Kedua regulasi ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari pendekatan keamanan menuju pendekatan manajemen krisis yang lebih administratif dan teknokratis.

Saldi Isra menilai bahwa perkembangan ini menunjukkan adanya proses *constitutionalization of emergency powers*, yaitu upaya untuk menempatkan kewenangan darurat dalam kerangka konstitusional yang lebih jelas dan terukur.[35] Dalam paradigma baru ini, penggunaan kewenangan darurat tidak lagi sepenuhnya bergantung pada keputusan politik eksekutif, tetapi juga melibatkan mekanisme pengawasan dari lembaga legislatif dan yudisial.

d. Era Kontemporer: Keadaan Darurat dalam Perspektif Tata Kelola Krisis

Perkembangan terbaru dalam praktik hukum darurat di Indonesia dapat dilihat dalam penanganan pandemi COVID-19 yang dimulai pada tahun 2020. Pandemi tersebut menjadi ujian bagi sistem hukum darurat Indonesia karena pemerintah harus mengambil berbagai kebijakan luar biasa untuk mengatasi krisis kesehatan dan ekonomi yang terjadi secara bersamaan. Dalam merespons situasi tersebut, pemerintah menggunakan berbagai instrumen hukum, termasuk penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

Penggunaan Perppu dalam konteks pandemi menunjukkan bagaimana konsep keadaan darurat berkembang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pemerintah tidak secara formal menetapkan keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD 1945, tetapi tetap menggunakan berbagai kebijakan yang memiliki karakter darurat untuk mengatasi krisis yang terjadi. Fenomena ini menunjukkan bahwa konsep keadaan darurat dalam praktik pemerintahan modern semakin bergeser ke arah model *administrative emergency*, yaitu keadaan luar biasa yang dikelola melalui kebijakan administratif dan regulasi sektoral.

Menurut Samuel Issacharoff, perkembangan seperti ini merupakan ciri khas negara modern yang menghadapi berbagai jenis krisis non-militer, seperti krisis ekonomi, bencana alam, atau pandemi global.[36]

34 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 92.
35 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 212.
36 Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), hlm. 48.

Dalam situasi tersebut, negara cenderung menggunakan mekanisme administratif dan regulasi sektoral untuk mengelola krisis tanpa harus mendeklarasikan keadaan darurat secara formal dalam kerangka konstitusi.

Dengan demikian, perkembangan praktik keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya transformasi dari paradigma darurat yang berorientasi pada kekuasaan politik menuju paradigma darurat yang berorientasi pada tata kelola krisis. Transformasi ini mencerminkan perubahan cara negara merespons ancaman terhadap stabilitas nasional, sekaligus menunjukkan upaya untuk menyeimbangkan kebutuhan efektivitas tindakan pemerintah dengan prinsip-prinsip negara hukum demokratis.

3. Model Transformasi Keadaan Darurat ke Depan: Penguatan Prinsip Konstitusionalitas dan Akuntabilitas Kekuasaan

Perkembangan praktik keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa kewenangan darurat sering kali berada dalam ketegangan antara kebutuhan efektivitas tindakan negara dan kewajiban menjaga prinsip negara hukum. Dalam berbagai pengalaman ketatanegaraan, kewenangan darurat cenderung memperkuat dominasi eksekutif karena pemerintah diberi ruang untuk mengambil kebijakan di luar prosedur hukum normal. Hal ini terlihat dalam penggunaan instrumen Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang sepenuhnya berada pada penilaian Presiden mengenai adanya "kegentingan yang memaksa".[37] Kondisi ini menimbulkan persoalan konstitusional apabila penggunaan kewenangan darurat tidak disertai dengan mekanisme pengawasan yang memadai dari lembaga negara lainnya.

Dalam perspektif hukum tata negara modern, keadaan darurat tidak dapat dipahami semata sebagai kewenangan luar biasa yang berada di luar sistem hukum. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa konsep hukum tata negara darurat merupakan bagian dari sistem konstitusional yang dirancang untuk menghadapi situasi krisis tanpa menanggalkan prinsip negara hukum.[38] Dalam pandangan tersebut, hukum darurat berfungsi sebagai *bridge of legality*, yaitu jembatan antara hukum normal dan tindakan luar biasa yang diperlukan untuk menjaga keberlangsungan negara. Artinya, sekalipun negara diberi kewenangan untuk bertindak secara cepat dalam situasi krisis, tindakan tersebut tetap harus berada dalam kerangka hukum dan konstitusi.

Pandangan tersebut diperkuat oleh Saldi Isra yang menekankan bahwa dalam sistem demokrasi konstitusional, penggunaan kewenangan darurat harus tunduk pada mekanisme *checks and balances*.[39] Kekuasaan eksekutif yang terlalu dominan dalam menentukan keadaan darurat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan apabila tidak diimbangi dengan pengawasan dari lembaga legislatif dan yudisial. Oleh karena itu, dalam negara hukum demokratis, keputusan mengenai keadaan darurat tidak seharusnya sepenuhnya berada di tangan eksekutif, tetapi harus melibatkan mekanisme kontrol politik dan hukum dari lembaga negara lainnya.

Mahfud MD juga menegaskan bahwa hukum dalam negara demokratis harus berfungsi sebagai pembatas kekuasaan negara, bukan sekadar alat legitimasi kekuasaan politik.[40] Dalam konteks keadaan darurat, hukum tidak boleh dijadikan sarana untuk membenarkan perluasan kekuasaan negara secara berlebihan. Sebaliknya, hukum harus tetap berfungsi sebagai mekanisme pengendalian terhadap

37 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 210.
38 Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 22.
39 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 145.
40 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 92.

penggunaan kewenangan luar biasa oleh pemerintah. Apabila prinsip ini diabaikan, keadaan darurat berpotensi berubah menjadi sarana konsolidasi kekuasaan yang bertentangan dengan prinsip negara hukum.

Dalam kajian hukum tata negara Indonesia, Ni'matul Huda menjelaskan bahwa pengaturan keadaan darurat dalam konstitusi Indonesia sebenarnya telah memberikan dasar normatif yang cukup melalui Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945.[41] Namun demikian, kedua ketentuan tersebut masih menyisakan persoalan interpretasi, terutama terkait dengan batasan objektif mengenai kondisi darurat dan mekanisme pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan reformasi kelembagaan yang mampu memastikan bahwa kewenangan darurat tetap berada dalam kerangka konstitusional yang jelas.

Selain aspek kelembagaan, transformasi hukum darurat juga harus didasarkan pada prinsip-prinsip normatif yang menjadi standar dalam hukum tata negara modern. Menurut I Dewa Gede Palguna, dalam negara hukum demokratis setiap penggunaan kewenangan darurat harus memenuhi prinsip legalitas, proporsionalitas, dan temporeritas.[42] Prinsip legalitas menuntut adanya dasar hukum yang jelas bagi setiap tindakan darurat, sedangkan prinsip proporsionalitas mengharuskan pembatasan hak-hak warga negara dilakukan secara seimbang dengan tingkat ancaman yang dihadapi. Adapun prinsip temporeritas menegaskan bahwa kewenangan darurat hanya berlaku selama kondisi krisis masih berlangsung dan harus segera dihentikan ketika keadaan kembali normal.

Dalam perkembangan praktik pemerintahan modern, konsep keadaan darurat juga mengalami perluasan ke berbagai bidang kebijakan publik. Bivitri Susanti menjelaskan bahwa negara modern cenderung menggunakan instrumen hukum darurat tidak hanya untuk menghadapi ancaman keamanan negara, tetapi juga untuk mengatasi krisis non-militer seperti bencana alam, krisis ekonomi, dan pandemi.[43] Hal ini menunjukkan bahwa konsep keadaan darurat telah bergeser dari paradigma keamanan negara menuju paradigma tata kelola krisis (*crisis governance*). Namun demikian, perluasan tersebut juga menimbulkan risiko apabila tidak disertai dengan mekanisme akuntabilitas yang kuat.

Berdasarkan analisis tersebut, transformasi hukum darurat di Indonesia ke depan perlu diarahkan pada pembentukan model tata kelola darurat konstitusional (*constitutional emergency governance*). Model ini menempatkan keadaan darurat sebagai bagian dari sistem tata kelola negara yang berbasis hukum, transparansi, dan akuntabilitas publik. Dalam paradigma ini, kewenangan darurat tidak lagi dipahami sebagai kekuasaan luar biasa yang berada di atas hukum, tetapi sebagai instrumen hukum yang diatur secara jelas dalam kerangka konstitusi.

Model transformasi tersebut setidaknya mencakup tiga dimensi utama. Pertama, dimensi konseptual, yaitu perubahan paradigma dari keadaan darurat sebagai sumber kekuasaan luar biasa menuju keadaan darurat sebagai mekanisme tata kelola krisis yang konstitusional. Kedua, dimensi kelembagaan, yaitu penguatan peran lembaga legislatif dan yudisial dalam mengawasi penggunaan kewenangan darurat oleh pemerintah. Ketiga, dimensi normatif, yaitu penerapan prinsip legalitas, proporsionalitas, dan temporeritas dalam setiap kebijakan darurat yang diambil oleh negara.

Dengan demikian, transformasi hukum darurat di Indonesia tidak hanya memerlukan pembaruan regulasi, tetapi juga perubahan paradigma dalam memandang hubungan antara hukum dan kekuasaan dalam situasi krisis. Negara hukum modern menuntut agar bahkan dalam kondisi luar biasa sekalipun, kekuasaan negara tetap dijalankan dalam kerangka konstitusional yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan politik. Transformasi menuju model tata kelola darurat konstitusional ini menjadi

41 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 265.
42 I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 118.
43 Bivitri Susanti, "Keadaan Darurat dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara," *Jurnal Konstitusi* Vol. 17 No. 3 (2020), hlm. 475.

penting untuk memastikan bahwa keadaan darurat tidak lagi menjadi instrumen konsolidasi kekuasaan, tetapi menjadi mekanisme hukum yang melindungi negara sekaligus menjamin hak-hak warga negara.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian konseptual, normatif, dan historis yang telah diuraikan dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa konsep dan praktik keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami transformasi yang signifikan, baik dari segi paradigma pengaturan maupun orientasi politik hukumnya.

Pertama, secara historis, praktik keadaan darurat pada masa Orde Lama menunjukkan kecenderungan politis dan personalistis, di mana tindakan darurat digunakan sebagai instrumen legitimasi politik dan konsolidasi kekuasaan. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menjadi contoh penting bagaimana keadaan darurat dipahami sebagai *constitutional necessity*, yakni situasi di mana keputusan politik dianggap berada di atas norma hukum demi menjaga keberlangsungan negara.

Kedua, pada masa Orde Baru, konsep keadaan darurat mengalami normalisasi dalam kerangka kekuasaan yang sentralistik. Hukum darurat tidak lagi hanya dipahami sebagai respons terhadap krisis, tetapi juga sebagai instrumen stabilisasi politik dan keamanan nasional. Dalam periode ini, paradigma *state security* lebih dominan dibandingkan perlindungan hak-hak warga negara, sehingga prinsip *rule of law* dan mekanisme pengawasan konstitusional menjadi relatif terabaikan.

Ketiga, pasca Reformasi 1998, terjadi pergeseran paradigma menuju model hukum darurat yang lebih konstitusional dan administratif. Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan menunjukkan adanya upaya untuk menempatkan keadaan darurat dalam kerangka tata kelola pemerintahan modern yang berbasis regulasi dan manajemen risiko. Namun demikian, praktik penanganan pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa transformasi tersebut belum sepenuhnya berhasil, karena penggunaan kewenangan darurat masih cenderung berorientasi pada dominasi eksekutif dengan pengawasan legislatif dan yudisial yang relatif terbatas.

Keempat, dari perspektif normatif, Pasal 12 UUD 1945 memang memberikan dasar konstitusional bagi penetapan keadaan bahaya. Akan tetapi, ketentuan tersebut belum dilengkapi dengan mekanisme pengawasan, evaluasi, dan pembatasan kewenangan darurat yang memadai. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara idealitas hukum darurat sebagai instrumen konstitusional dengan realitas praktik pemerintahan yang masih membuka ruang bagi perluasan kewenangan eksekutif.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa transformasi hukum darurat di Indonesia masih bersifat parsial dan belum sepenuhnya mencapai bentuk ideal sebagai hukum darurat konstitusional yang demokratis dan akuntabel. Perubahan paradigma dari *rule by power* menuju *rule through law* memang telah mulai terlihat, namun penguatan kelembagaan dan pembaruan regulasi masih diperlukan agar kewenangan darurat benar-benar berjalan dalam kerangka negara hukum demokratis.

2. Rekomendasi

Berdasarkan temuan penelitian tersebut, diperlukan langkah-langkah strategis untuk membangun sistem hukum darurat yang konstitusional, proporsional, dan akuntabel di masa mendatang. Beberapa rekomendasi yang dapat diajukan antara lain sebagai berikut:

a. Reformasi Legislasi Keadaan Darurat

Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya perlu direvisi secara komprehensif karena sudah tidak sepenuhnya sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan modern. Pembaruan regulasi ini harus mencakup penegasan kriteria keadaan darurat, batas kewenangan pemerintah, serta mekanisme pertanggungjawaban hukum dan keuangan negara selama masa darurat.

b. Penguatan Mekanisme *Checks and Balances*

Penetapan keadaan darurat tidak seharusnya menjadi kewenangan sepihak eksekutif. Dalam kerangka negara hukum demokratis, keputusan tersebut perlu melibatkan persetujuan politik dari DPR serta mekanisme pengujian konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, setiap kebijakan darurat yang diambil pemerintah tetap berada dalam kontrol konstitusional.

c. Penerapan Prinsip-Prinsip Hukum Darurat Konstitusional

Negara perlu menegaskan penerapan prinsip-prinsip dasar hukum darurat, yaitu:

1) Legalitas, yakni setiap tindakan darurat harus memiliki dasar hukum yang jelas;
2) Proporsionalitas, yaitu pembatasan hak-hak warga negara harus sebanding dengan tingkat ancaman yang dihadapi;
3) Temporeritas, yaitu kewenangan darurat bersifat sementara dan harus dievaluasi secara berkala.

Ketiga prinsip tersebut menjadi fondasi utama dalam menjaga keseimbangan antara kebutuhan negara untuk bertindak cepat dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

d. Pembentukan Mekanisme Pengawasan Independen

Untuk memperkuat akuntabilitas konstitusional, pemerintah dapat mempertimbangkan pembentukan lembaga pengawas keadaan darurat, seperti Emergency Oversight Council, yang bertugas melakukan evaluasi terhadap kebijakan darurat lintas sektor serta menyampaikan laporan kepada DPR dan publik. Mekanisme ini penting untuk mencegah politisasi keadaan darurat dan memastikan transparansi dalam pengambilan kebijakan.

e. Integrasi Prinsip Hak Asasi Manusia dalam Hukum Darurat

Pengaturan keadaan darurat harus senantiasa memperhatikan standar internasional hak asasi manusia, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 4 *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. Pembatasan hak-hak warga negara hanya dapat dilakukan dalam kondisi ekstrem dan harus memenuhi prinsip kebutuhan mendesak serta proporsionalitas.

f. Penguatan Budaya Hukum dan Etika Kekuasaan

Reformasi hukum darurat tidak hanya memerlukan perubahan peraturan perundang-undangan, tetapi juga perubahan paradigma di kalangan penyelenggara negara. Prinsip bahwa kekuasaan dalam keadaan darurat tetap merupakan kekuasaan yang dibatasi oleh hukum harus menjadi etika dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan pada setiap situasi krisis.

Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan sistem hukum darurat di Indonesia dapat bertransformasi dari sekadar instrumen kekuasaan luar biasa menjadi instrumen tata kelola krisis yang konstitusional, yang mampu menjaga stabilitas negara tanpa mengorbankan prinsip negara hukum dan perlindungan hak-hak warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ackerman, Bruce. *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. New Haven: Yale University Press, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.

Crouch, Harold. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1978.

Feith, Herbert. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1962.

Gross, Oren dan Fionnuala Ní Aoláin. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Issacharoff, Samuel. *Fragile Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Isra, Saldi. *Konsolidasi Demokrasi dan Negara Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas, 2010.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Isra, Saldi. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945.

Lev, Daniel S. *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia*. The Hague: Kluwer Law International, 2000.

Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2021.

Palguna, I Dewa Gede. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Schmitt, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Cambridge: MIT Press, 1985.

Schmitt, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.

Tushnet, Mark. *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

Jurnal/Karya Ilmiah

Anggono, Bayu Dwi. "Dinamika Keadaan Darurat dalam Hukum Tata Negara Indonesia." *Jurnal Konstitusi* Vol. 14 No. 3 (2017).

Arsil, Fitra dan Qurrata Ayuni. "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19." *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 50 No. 2 (2020).

Ginsburg, Tom dan Mila Versteeg. "The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic." *International Journal of Constitutional Law* Vol. 19 No. 5 (2021).

Nuh, Muhammad Syarif. "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Perppu." *Jurnal Hukum* Vol. 18 No. 2 (2011).

Susanti, Bivitri. "Keadaan Darurat dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara." *Jurnal Konstitusi* Vol. 17 No. 3 (2020).

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Indonesia, Undang-Undang No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, Lembaran Negara No. 139 Tahun 1959.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Tahun 2007, nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2007, nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723) sebagaimana telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2023, nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6887).

Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 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 (Lembaran Negara Tahun 2020, Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6485).

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 4.

Rekonstruksi Efisiensi, Akuntabilitas, dan Legitimasi Demokratis melalui *Artificial Intelligence* Dalam Perancangan Peraturan Perundang-undangan

Dr. Sutrisno S. Ade, S.H., M.H.[1], Muhammad Rachmad Tahir, S.H., M.H.[2]
[1]Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum, [2]Fakultas Hukum, Pemerintahan, dan Sosial Universitas Nahdlatul Ulama Gorontalo
Email: arrayan.trisno@yahoo.co.id
Naskah diterima: 24/04/2026, direvisi: 12/08/2026, disetujui: 26/08/2026

ABSTRACT

The global transformation of Artificial Intelligence (AI), marked by the risk-based European Union Artificial Intelligence Act, the United Nations General Assembly Resolution on safe, secure, and trustworthy AI systems, and the rapid development of generative AI, has positioned AI as a critical issue of the rule of law, democracy, fundamental rights, and the distribution of public authority. This study examines the constitutional and democratic risks arising from the integration of AI into legislative drafting in Indonesia and develops a governance concept that preserves the legitimacy of law-making. This normative juridical research employs statutory, conceptual, and comparative approaches. The findings demonstrate that AI can enhance legislative efficiency, regulatory harmonization, evidence-based regulation, conflict detection, and public-input processing, but may also generate opacity, algorithmic bias, technocratic drift, participation distortion, delegation by technology, and responsibility gaps. The study's scientific contribution is the formulation of augmented constitutionalism, positioning AI as a decision-support system rather than an autonomous legislator. Its policy implication is a phased, risk-based AI governance roadmap requiring transparency, auditability, human oversight, and institutional accountability while preserving normative authority within democratically mandated institutions.

Keywords: *Artificial Intelligence, Legislative Drafting, Digital Governance.*

ABSTRAK

Transformasi global AI, ditandai pemberlakuan *European Union Artificial Intelligence Act* berbasis risiko, adopsi Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang sistem AI yang aman, terlindungi, dan tepercaya, serta perkembangan *generative AI*, telah menempatkan AI sebagai persoalan *rule of law*, demokrasi, hak fundamental, dan distribusi kewenangan publik. Penelitian ini mengkaji problem risiko konstitusional dan demokratis dalam integrasi AI ke dalam perancangan peraturan perundang-undangan di Indonesia serta merumuskan konsep tata kelola yang menjaga legitimasi pembentukan hukum. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa AI dapat meningkatkan efisiensi, harmonisasi, *evidence-based regulation*, deteksi konflik norma, dan pengolahan partisipasi publik, tetapi juga menimbulkan *opacity*, *algorithmic bias*, *technocratic drift*, distorsi partisipasi, *delegation by technology*, dan *responsibility gap*. Kontribusi ilmiah penelitian terletak pada formulasi konsep *augmented constitutionalism* yang menempatkan AI sebagai *decision-support system*, bukan legislator otonom. Implikasi kebijakan diwujudkan melalui *roadmap* tata kelola AI yang bertahap, berbasis risiko, transparan, dapat diaudit, menjamin *human oversight*, dan mempertahankan kewenangan normatif pada lembaga demokratis.

Kata Kunci: *Artificial Intelligence*, Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Tata Kelola Digital.

A. Pendahuluan

Hubungan antara hukum dan teknologi memasuki fase baru ketika AI tidak lagi berhenti sebagai instrumen digitalisasi administrasi, tetapi berkembang menjadi infrastruktur strategis yang ikut membentuk cara negara memperoleh pengetahuan, memproyeksikan kebijakan, mengelola informasi publik, dan mengambil keputusan pemerintahan. Periode 2024–2026 memperlihatkan percepatan global yang menjadikan tata kelola AI sebagai persoalan kelembagaan dan hukum publik. Uni Eropa memberlakukan *Regulation (EU) 2024/1689* atau *Artificial Intelligence Act* pada 2 Agustus 2024 dengan pendekatan berbasis risiko, sedangkan pada Maret 2024 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mengadopsi resolusi global pertamanya mengenai AI yang menekankan keamanan, keterpercayaan, perlindungan hak asasi manusia, dan manfaat AI bagi seluruh negara.[1] OECD memperbarui *OECD AI*

1 Martin Ebers, "Truly Risk-Based Regulation of Artificial Intelligence: How to Implement the EU's AI Act," *European Journal of Risk Regulation* (2024), https://doi.org/10.1017/err.2024.41; United Nations General Assembly, *Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development*, A/RES/78/265, 21 Maret 2024.

Principles pada Mei 2024 untuk merespons perkembangan *general-purpose AI* dan *generative AI*, termasuk persoalan privasi, kekayaan intelektual, keselamatan, dan integritas informasi; UNESCO pada saat yang sama terus mendorong implementasi *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence* yang menempatkan hak asasi manusia, martabat, transparansi, keadilan, dan pengawasan manusia sebagai fondasi tata kelola AI.[2] Amerika Serikat sebelumnya membangun kerangka melalui *Executive Order 14110* tentang *Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, sementara Tiongkok mengembangkan pengaturan *Generative AI Services* dan Singapura bergerak melalui *Model AI Governance Framework* yang terus diperbarui; perkembangan Singapura bahkan memasuki fase *agentic AI* pada 2026 dengan penekanan pada pembatasan otonomi sistem, titik persetujuan manusia, pengendalian teknis, dan pertanggungjawaban manusia.[3] Perubahan regulasi yang berlangsung hampir bersamaan di berbagai yurisdiksi memperlihatkan bahwa AI telah bergeser dari isu teknologi menjadi persoalan *rule of law*, demokrasi, hak fundamental, kapasitas administrasi negara, dan distribusi kewenangan publik. *AI Index Report 2025* bahkan mencatat semakin kuatnya penetrasi AI dalam kehidupan ekonomi, pemerintahan, riset, dan kebijakan publik, sementara penelitian mengenai sektor publik menunjukkan bahwa penggunaan *generative AI* telah berkembang sebelum kerangka pengaturannya mapan.[4] Pergeseran tersebut menciptakan urgensi penelitian yang berbeda dari sekadar pertanyaan apakah AI dapat digunakan oleh pemerintah. Persoalan yang lebih mendasar ialah apakah kapasitas komputasional yang mampu menemukan pola, mengolah dokumen dalam jumlah besar, menghasilkan bahasa hukum, mengklasifikasikan aspirasi, dan memprediksi konsekuensi kebijakan dapat ditempatkan di dalam proses pembentukan norma tanpa menggeser sumber legitimasi hukum dari manusia kepada sistem algoritmik. Ebers menunjukkan bahwa perkembangan regulasi AI di Uni Eropa menuntut desain pengaturan yang proporsional berdasarkan tingkat risiko, sedangkan Coeckelbergh mengingatkan adanya *democratic deficit* ketika persoalan yang sesungguhnya bersifat politis diperlakukan sebagai persoalan teknis yang cukup diselesaikan melalui optimasi algoritmik.[5] Pada titik inilah penelitian mengenai AI dan pembentukan peraturan perundang-undangan memperoleh *global urgency*: negara-negara tidak lagi berada pada tahap membayangkan kemungkinan AI, tetapi telah memasuki tahap membangun institusi, standar, kewajiban, dan mekanisme pengawasan terhadap teknologi yang memengaruhi keputusan publik. Indonesia menghadapi persoalan yang sama dengan karakter kelembagaan yang berbeda. Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah mengenal pemanfaatan teknologi informasi, tetapi kerangka tersebut belum dirancang untuk mengatur penggunaan AI sebagai instrumen analisis, penyusunan, pengujian, dan evaluasi norma. Pada saat negara sedang memperluas *Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik* (SPBE), mengembangkan *Satu Data Indonesia*, mengintegrasikan layanan melalui INA Digital/GovTech Indonesia, dan memperkuat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN), muncul kebutuhan untuk bergerak dari digitalisasi dokumen menuju tata kelola pengetahuan hukum yang mampu memanfaatkan AI secara bertanggung jawab. Peluncuran INA Digital pada 2024 memperlihatkan arah integrasi layanan digital pemerintah dari ribuan aplikasi menuju

2 Organisation for Economic Co-operation and Development, "OECD Updates AI Principles to Stay Abreast of Rapid Technological Developments," 3 Mei 2024; UNESCO, *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence* (Paris: UNESCO, 2021)

3 White House, *Executive Order 14110: Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, 30 Oktober 2023; Cyberspace Administration of China et al., *Interim Administrative Measures for Generative Artificial Intelligence Services*, 2023; Infocomm Media Development Authority Singapore, *Model AI Governance Framework for Generative AI*, 2024; Infocomm Media Development Authority Singapore, *Model AI Governance Framework for Agentic AI*, 2026.

4 Nestor Maslej et al., *Artificial Intelligence Index Report 2025* (Stanford: Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence, 2025); Jonathan Bright et al., "Generative AI is Already Widespread in the Public Sector," *arXiv* (2024).

5 Ebers, "Truly Risk-Based Regulation of Artificial Intelligence"; Mark Coeckelbergh, "Artificial Intelligence, the Common Good, and the Democratic Deficit in AI Governance," *AI and Ethics* 5 (2025): 1491–1497, https://doi.org/10.1007/s43681-024-00492-9.

ekosistem yang lebih terpadu, sedangkan BPHN pada tahun yang sama menggeser perhatian pengelolaan JDIHN dari sekadar konektivitas elektronik menuju kualitas dokumen, pengelolaan, dan inovasi.[6] Tantangan regulasi Indonesia juga bukan persoalan hipotetis. Sejarah pembentukan dan evaluasi peraturan daerah memperlihatkan bahwa konflik kewenangan, pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, beban perizinan, dan ketidaksesuaian materi muatan dapat baru terlihat setelah norma diberlakukan; pada 2016 pemerintah bahkan mengumumkan pembatalan atau revisi 3.143 perda/perkada, sedangkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Nomor 6 Tahun 2017 dibentuk antara lain untuk menindaklanjuti pembatalan sejumlah ketentuan dalam Perda sebelumnya oleh Menteri Dalam Negeri.[7] Contoh tersebut memperlihatkan ruang yang dapat diisi AI, bukan untuk mengambil alih kewenangan pembentuk peraturan, melainkan untuk mendeteksi sejak awal konflik norma, ketidaksesuaian kewenangan, inkonsistensi istilah, konsekuensi lintas regulasi, serta pola persoalan yang berulang. Penelitian mutakhir mengenai AI dalam legislasi Indonesia juga mulai menunjukkan potensi teknologi untuk memperluas partisipasi, meningkatkan transparansi, dan memperbaiki kualitas proses legislasi, tetapi pada saat yang sama menempatkan privasi, akuntabilitas, legitimasi, dan kapasitas kelembagaan sebagai prasyarat.[8] Penulis melihat celah penelitian pada titik pertemuan antara kemampuan analitis AI dan struktur konstitusional pembentukan hukum Indonesia: literatur mengenai *AI governance* telah berkembang pesat, demikian pula studi mengenai digital government, tetapi kajian yang secara khusus merumuskan batas kewenangan AI dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia—mulai dari perencanaan, penyusunan, harmonisasi, pembahasan, partisipasi publik sampai evaluasi masih terbatas. Persoalannya bukan sekadar akurasi mesin. Jika rekomendasi algoritmik ikut menentukan pilihan norma, maka sumber data, parameter model, mekanisme *human review*, kemampuan menjelaskan keluaran, pencatatan proses, perlindungan data, serta pihak yang memikul tanggung jawab hukum harus dapat diuji sebagaimana keputusan pemerintahan lainnya. Studi *Government Information Quarterly* mengenai *explainable AI* menunjukkan bahwa bentuk penjelasan yang diberikan sistem memengaruhi persepsi atas keadilan, akurasi, dan keterpercayaan keputusan algoritmik dalam sektor pemerintahan.[9] Dalam pembentukan peraturan, persoalannya bahkan lebih tinggi karena keluaran AI berpotensi memengaruhi norma yang berlaku umum dan mengikat masyarakat. Penelitian ini berangkat dari premis bahwa AI tidak dapat ditempatkan sebagai legislator otonom, tetapi juga tidak tepat diperlakukan sekadar sebagai perangkat administratif. Posisi yang lebih dapat dipertanggungjawabkan ialah *augmented constitutionalism*: AI memperluas kapasitas epistemik dan analitis lembaga pembentuk peraturan, sedangkan keputusan mengenai nilai, pilihan kebijakan, pembatasan hak, distribusi kewajiban, dan penetapan norma tetap berada pada manusia dan lembaga yang memperoleh mandat konstitusional.[10] Kerangka tersebut menghubungkan kebutuhan efisiensi regulasi dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18, Pasal 20, Pasal 22A, Pasal 28D, Pasal 28F, dan Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: AI dapat memperkuat kapasitas negara untuk membentuk hukum yang lebih berbasis bukti, tetapi penggunaannya harus tetap tunduk pada supremasi hukum, pembagian kewenangan, kepastian hukum, akses informasi, perlindungan hak, partisipasi demokratis, dan pertanggungjawaban manusia.[11] Dengan kerangka demikian, penelitian ini

6 Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "President Jokowi Launches INA Digital," 27 Mei 2024; Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Kualitas Dokumen, Pengelolaan, dan Inovasi Jadi Fokus Penilaian Pengelolaan JDIHN Tahun Ini," 17 Juli 2024.

7 Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan," 21 Juni 2016.

8 Dodi Jaya Wardana and Deni Setiyawan, "Integration of Artificial Intelligence in Indonesian Legislation: Towards Participatory and Transparent Smart Law-Making," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 32, no. 3 (2025), https://doi.org/10.20885/iustum.vol32.iss3.art5.

9 Naomi Aoki, Tomohiko Tatsumi, Go Naruse, and Kentaro Maeda, "Explainable AI for Government: Does the Type of Explanation Matter to the Accuracy, Fairness, and Trustworthiness of an Algorithmic Decision as Perceived by Those Who Are Affected?" *Government Information Quarterly* 41, no. 4 (2024): 101965, https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101965.

10 Simon Chesterman, *We, the Robots? Regulating Artificial Intelligence and the Limits of the Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021).

11 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2020).

tidak berhenti pada pertanyaan mengenai manfaat dan risiko AI, melainkan menguji bagaimana teknologi tersebut dapat ditempatkan dalam arsitektur pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia tanpa mengubah AI dari alat bantu menjadi sumber kewenangan normatif.

Indonesia menghadapi persoalan yang lebih mendasar daripada sekadar kebutuhan mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah memberikan dasar bagi penyelenggaraan pembentukan peraturan melalui dukungan teknologi informasi, tetapi desain hukumnya belum secara khusus mengantisipasi penggunaan AI sebagai instrumen untuk melakukan penelusuran norma, pemetaan hubungan antarketentuan, deteksi konflik vertikal dan horizontal, analisis dampak regulasi, pengolahan aspirasi publik, serta evaluasi *regulatory lifecycle*. Kesenjangan ini menjadi semakin penting ketika persoalan regulasi nasional masih ditandai oleh pertumbuhan aturan yang berlapis, tumpang tindih kewenangan, ketidaksinkronan antara kebijakan pembangunan dan materi muatan peraturan, serta beban harmonisasi yang tinggi; penelitian Imran Eka Saputra dan Ali Rahman pada 2024, misalnya, mengidentifikasi *hyper-regulation* dan ketidaksinkronan peraturan pusat-daerah sebagai persoalan struktural yang dapat mengubah regulasi dari instrumen pembangunan menjadi hambatan pelaksanaan kebijakan.[12] Problem serupa terlihat pada level konkret ketika suatu peraturan daerah harus dikoreksi karena materi muatannya berbenturan dengan peraturan yang lebih tinggi, melampaui kewenangan daerah, atau menciptakan rezim perizinan yang tidak selaras dengan kebijakan nasional; pola konflik semacam ini tidak hanya menambah pekerjaan harmonisasi, tetapi juga menunjukkan bahwa pemeriksaan terhadap ribuan relasi norma masih sangat bergantung pada kemampuan manusia menelusuri dokumen yang terus bertambah. Penelitian Sihombing, Hadita, dan Sihombing menunjukkan bahwa *law analyzer* telah mampu membantu proses harmonisasi rancangan peraturan dengan menganalisis dan memberikan rekomendasi terhadap rancangan norma,[13] sementara Arifin dkk. menemukan bahwa pendekatan *AI-driven legislation* berbasis *Natural Language Processing* dapat mendeteksi redundansi, kontradiksi, dan inkonsistensi hukum sekaligus mengelompokkan masukan publik.[14] GAP penelitian muncul tepat pada ruang antara dua keadaan tersebut: Indonesia telah memasuki tahap digitalisasi administrasi hukum, tetapi belum memiliki kerangka yang menentukan kapan AI boleh digunakan, pada tahapan apa AI dapat memberikan rekomendasi, seberapa jauh keluaran algoritmik dapat memengaruhi substansi rancangan, bagaimana hasil AI harus diverifikasi oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan, siapa yang bertanggung jawab ketika rekomendasi algoritmik menghasilkan kesalahan, serta bagaimana jejak penggunaan AI dapat dibuka dan diuji oleh publik. Penulis melihat persoalan ini bukan sebagai kekurangan teknologi, melainkan sebagai kekosongan desain kelembagaan; AI dapat memperkecil beban pencarian dan pemeriksaan norma, tetapi tanpa mekanisme *human review*, *explainability*, dokumentasi *audit trail*, dan pembatasan kewenangan, efisiensi komputasional justru berpotensi menggeser proses pembentukan hukum dari penalaran yang dapat dipertanggungjawabkan menuju penerimaan rekomendasi mesin yang sulit diuji. Urgensi penyelesaian GAP semakin kuat karena penelitian mutakhir mengenai legislasi berbasis AI di Indonesia sendiri telah mengidentifikasi keterbatasan infrastruktur digital, belum tersedianya kerangka hukum khusus, risiko

12 Imran Eka Saputra and Ali Rahman, "Reformasi Sistem Perundang-Undangan Indonesia: Strategi Pembentukan Lembaga Independen untuk Menangani Hiper-Regulasi," *Jurnal Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara* 3, no. 1 (2024): 69–88, doi:10.55292/japhtnhan.v3i1.159.

13 Eka N.A.M. Sihombing, Cynthia Hadita, and Muhammad Aufa Abdillah Sihombing, "The Application of Law Analyzers in Harmonizing Draft Laws: Twilight of Legislative Drafter," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 18, no. 3 (2024): 207-220, doi:10.30641/kebijakan.2024.V18.207-220.

14 Firdaus Arifin, Cece Suryana, Ihsanul Maarif, Robi Assadul Bahri, and Anastasia Wahyu Murbani, "Designing an AI-Driven Legislation Framework to Improve Indonesia's Law-Making Transparency and Public Participation," *Yustisia* 14, no. 2 (2025): 152-169, doi:10.20961/yustisia.v14i2.98092.

bias, dan persoalan privasi sebagai hambatan implementasi.[15] Artinya, kebutuhan penelitian tidak lagi berhenti pada pembuktian bahwa AI dapat membantu *legal drafting*; agenda ilmiah yang lebih penting ialah merumuskan arsitektur hukum penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mampu menghubungkan efisiensi teknologi dengan kewenangan konstitusional, kualitas harmonisasi, partisipasi publik, transparansi, dan pertanggungjawaban manusia.

Secara teoritis, pembahasan mengenai AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diletakkan pada persimpangan antara teori *rule of law*, legitimasi demokratis, dan *algorithmic governance*. Prinsip negara hukum menuntut adanya legalitas, kepastian hukum, keterbukaan, dan akuntabilitas dalam setiap penggunaan kekuasaan publik. Sementara itu, legitimasi demokratis mensyaratkan bahwa hukum dibentuk melalui lembaga yang bertanggung jawab kepada rakyat dan melalui prosedur partisipatif. Dalam perkembangan mutakhir, konsep *human-centered* AI menekankan bahwa teknologi harus dirancang untuk memperkuat kapasitas manusia, bukan menggantikannya. Dengan demikian, penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hanya dapat dibenarkan apabila tetap berada dalam kendali manusia dan tunduk pada prinsip-prinsip konstitusional.[16]

Berbagai negara telah mulai mengembangkan pendekatan regulasi terhadap AI. European Union melalui *AI Act* menerapkan model berbasis risiko, sementara OECD menekankan transparansi, akuntabilitas, dan nilai yang berpusat pada manusia. Singapura mengembangkan kerangka tata kelola pragmatis berbasis inovasi, sedangkan Uni Emirat Arab aktif menggunakan AI dalam modernisasi administrasi publik. Pengalaman komparatif tersebut menunjukkan bahwa penggunaan AI dalam sektor publik merupakan agenda global yang juga relevan bagi Indonesia.[17]

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini meliputi: pertama, bagaimana AI dapat meningkatkan efisiensi dan kualitas perancangan peraturan perundang-undangan di Indonesia; kedua, risiko demokratis dan konstitusional apa yang muncul dari penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan ketiga, konsep regulasi seperti apa yang perlu dikembangkan Indonesia agar integrasi AI tetap sejalan dengan prinsip negara hukum demokratis.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, jenis penelitian yuridis normatif pada tipe perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis kerangka hukum nasional mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan sistem pemerintahan berbasis elektronik. Pendekatan konseptual digunakan melalui teori negara hukum, legitimasi demokratis, tata kelola algoritmik, dan AI yang berpusat pada manusia. Sementara itu, pendekatan komparatif digunakan dengan membandingkan konsep tata kelola AI di beberapa yurisdiksi. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui interpretasi hukum, perbandingan fungsional, dan sintesis normatif guna merumuskan konsep yang sesuai bagi Indonesia.[18]

Penelitian ini menempatkan AI bukan sebagai legislator otonom, melainkan sebagai instrumen *augmented constitutionalism* yang memperluas kapasitas analitis lembaga pembentuk peraturan tanpa memindahkan kewenangan normatif kepada mesin. Gagasan ini sejalan dengan hasil penelitian Sihombing, Hadita, dan Sihombing bahwa *law analyzer* mampu mempercepat analisis serta harmonisasi rancangan peraturan, tetapi tetap tidak dapat menggantikan penilaian manusia terhadap nilai moral, kearifan lokal, dan pertimbangan hukum yang tidak seluruhnya terukur melalui data.[19] Arifin dkk. juga menunjukkan

15 Dodi Jaya Wardana and Deni Setiyawan, "Integration of Artificial Intelligence in Indonesian Legislation: Towards Participatory and Transparent Smart Law-Making," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 32, no. 3 (2025): 634-652, doi:10.20885/iustum.vol32.iss3.art5.

16 Luciano Floridi et al., "AI4People: An Ethical Framework for a Good AI Society," *Minds and Machines* 28, no. 4 (2018): 689-707.

17 OECD, *OECD Principles on Artificial Intelligence* (Paris: OECD Publishing, 2019).

18 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2021), 133.

19 Eka N.A.M. Sihombing, Cynthia Hadita, and Muhammad Aufa Abdillah Sihombing, "The Application of Law Analyzers in Harmonizing Draft Laws: Twilight of Legislative Drafter," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 18, no. 3 (2024): 207-220, doi:10.30641/kebijakan.2024.V18.207-220.

bahwa *AI-driven legislation* dapat membantu mendeteksi redundansi, kontradiksi, dan inkonsistensi norma sekaligus memperluas pengolahan partisipasi publik, tetapi penggunaannya membutuhkan *explainable AI*, transparansi algoritmik, dan mekanisme umpan balik partisipatif untuk mempertahankan legitimasi demokratis.[20] Atas dasar itu, AI ditempatkan sebagai *decision-support system* yang menyediakan data, alternatif rumusan, pemetaan konflik norma, serta prediksi konsekuensi regulasi, sedangkan penentuan tujuan hukum, pilihan kebijakan, pembatasan hak, dan pengesahan norma tetap menjadi tanggung jawab lembaga yang memperoleh mandat konstitusional. Dalam pandangan penulis, batas antara bantuan algoritmik dan kewenangan normatif harus dibuat tegas sejak desain sistem, sebab penerimaan rekomendasi AI tanpa *human review* berpotensi menciptakan pergeseran kewenangan yang tidak terlihat dari lembaga demokratis kepada pengembang model, penyedia data, atau parameter algoritmik. *Augmented constitutionalism* pada akhirnya bukan sekadar strategi adopsi teknologi, melainkan prinsip tata kelola yang menempatkan efisiensi komputasional di bawah supremasi hukum, kontrol manusia, keterbukaan proses, partisipasi publik, dan pertanggungjawaban institusional.

B. Pembahasan

B.1 *Artificial Intelligence* dan Transformasi Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Perkembangan teknologi digital telah menggeser pengelolaan regulasi dari sekadar administrasi dokumen menuju pengolahan pengetahuan hukum berbasis data. Digitalisasi pada fase awal bertumpu pada dokumentasi elektronik, basis data peraturan, pertukaran dokumen antarinstansi, dan kanal konsultasi publik; AI membawa kemampuan yang berbeda karena sistem tidak hanya menyimpan atau menemukan informasi, tetapi dapat mengenali pola, menghubungkan sejumlah besar sumber hukum, mengklasifikasikan persoalan, menghasilkan teks, dan membantu memproyeksikan konsekuensi kebijakan. Data empiris memperlihatkan percepatan kemampuan tersebut: *Stanford AI Index Report 2025* mencatat 78% organisasi yang disurvei telah menggunakan AI pada 2024, meningkat dari 55% pada 2023, sementara investasi privat global pada *generative AI* mencapai US$33,9 miliar;[21] laporan McKinsey 2025 juga menemukan bahwa hampir seluruh responden menyatakan organisasinya telah menggunakan AI setidaknya pada satu fungsi, walaupun hampir dua pertiga organisasi belum memasuki tahap *scaling* secara luas.[22] Perkembangan kapasitas AI tidak hanya berlangsung di sektor bisnis. OECD melalui *Governing with Artificial Intelligence* menganalisis 200 kasus penggunaan AI pada 11 fungsi pemerintahan dan menemukan pemanfaatan AI telah bergerak ke pelayanan publik, operasi internal, partisipasi warga, keadilan, evaluasi kebijakan, hingga desain dan penyelenggaraan regulasi, tetapi penggunaan untuk membantu perumusan kebijakan masih jauh lebih terbatas dibandingkan fungsi pelayanan dan administrasi.[23] World Economic Forum memperkirakan transformasi teknologi hingga 2030 akan menciptakan 170 juta pekerjaan dan menggantikan 92 juta pekerjaan, dengan hampir 40% keterampilan kerja diproyeksikan berubah; temuan tersebut memperlihatkan bahwa kemampuan manusia dan mesin semakin membentuk pola kerja yang saling melengkapi, bukan sekadar hubungan substitusi.[24] Bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, perkembangan ini membuka ruang penggunaan AI sejak tahap perencanaan melalui pemetaan

20 Firdaus Arifin, Cece Suryana, Ihsanul Maarif, Robi Assadul Bahri, and Anastasia Wahyu Murbani, "Designing an AI-Driven Legislation Framework to Improve Indonesia's Law-Making Transparency and Public Participation," *Yustisia* 14, no. 2 (2025): 152-169, doi:10.20961/yustisia.v14i2.98092.

21 Nestor Maslej et al., *Artificial Intelligence Index Report 2025* (Stanford: Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence, Stanford University, 2025).

22 McKinsey & Company, "The State of AI in 2025: Agents, Innovation, and Transformation," 5 November 2025.

23 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions* (Paris: OECD Publishing, 2025), doi:10.1787/795de142-en.

24 World Economic Forum, *The Future of Jobs Report 2025* (Geneva: World Economic Forum, 2025).

kebutuhan regulasi berdasarkan data ekonomi, pengaduan masyarakat, perubahan sosial, perkembangan teknologi, dan evaluasi kebijakan; sistem juga dapat membantu menemukan indikasi kekosongan norma, tumpang tindih pengaturan, serta relasi antarketentuan yang sulit ditelusuri secara manual. Penulis memandang nilai tambah utama AI pada tahap ini bukan terletak pada kemampuannya menghasilkan teks hukum dengan cepat, melainkan pada kemampuannya memperluas kapasitas epistemik pembentuk peraturan sehingga keputusan mengenai kebutuhan regulasi dapat didukung oleh lebih banyak bukti dan pola yang sebelumnya tersembunyi dalam volume data yang sangat besar.

Pada tahap penyusunan dan harmonisasi, fungsi AI dapat bergerak lebih jauh melalui *Natural Language Processing* untuk membandingkan rancangan dengan peraturan yang lebih tinggi, menemukan terminologi yang tidak konsisten, mendeteksi redundansi dan kontradiksi, memetakan norma yang berpotensi menimbulkan konflik kewenangan, serta memberikan alternatif rumusan yang kemudian diverifikasi oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Sihombing, Hadita, dan Sihombing menemukan bahwa *law analyzer* telah dapat digunakan untuk menganalisis, mengharmonisasi, dan memberikan rekomendasi perbaikan terhadap rancangan peraturan,[25] sedangkan Arifin dkk. merancang kerangka *AI-driven legislation* yang memungkinkan pendeteksian redundansi, kontradiksi, dan inkonsistensi hukum sekaligus klasifikasi masukan publik.[26] Kemampuan semacam ini relevan terhadap persoalan konkret pembentukan regulasi di Indonesia, misalnya ketika rancangan peraturan daerah memuat norma yang berpotensi melampaui pembagian urusan pemerintahan, bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, mengulang pengaturan sektoral, atau membentuk persyaratan perizinan yang tidak lagi sesuai dengan rezim nasional; AI dapat berfungsi sebagai lapisan pemeriksaan awal sebelum rancangan memasuki proses harmonisasi formal, bukan sebagai pengganti kewenangan pejabat atau lembaga yang berwenang. OECD sendiri menempatkan *regulatory design and delivery* sebagai salah satu fungsi pemerintahan yang telah mulai memanfaatkan AI, tetapi mengingatkan bahwa setiap penggunaan AI dalam pemerintahan membawa risiko operasional, etis, resistensi publik, atau eksklusi apabila tidak disertai fondasi data dan tata kelola yang dapat dipercaya.[27] Dari sudut pandang tersebut, transformasi AI dalam pembentukan peraturan tidak tepat diukur hanya dari berapa cepat rancangan pasal dapat dihasilkan atau berapa banyak konflik norma dapat ditemukan; ukuran yang lebih penting ialah apakah teknologi mampu memperbaiki kualitas penalaran pembentuk peraturan tanpa mengurangi keterbukaan, partisipasi, *human judgment*, dan pertanggungjawaban institusional. Efisiensi komputasional dapat mempercepat pekerjaan teknis, tetapi keputusan tentang pilihan nilai, distribusi hak dan kewajiban, pembatasan kebebasan, serta arah kebijakan tetap membutuhkan pertimbangan manusia yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan demokratis.

Pada tahap penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan, AI dapat membantu penelusuran peraturan terkait, pencarian yurisprudensi, komparasi norma antarnegara, hingga penyusunan draf awal pasal. Teknologi pemrosesan bahasa alami (*natural language processing*) memungkinkan sistem mengenali istilah hukum, mendeteksi inkonsistensi definisi, serta memberikan saran harmonisasi antarperaturan. Dalam sistem hukum yang kompleks seperti Indonesia, fungsi ini sangat relevan karena banyaknya regulasi sektoral yang lahir dari kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah tanpa koordinasi yang optimal.[28]

---

25 Eka N.A.M. Sihombing, Cynthia Hadita, and Muhammad Aufa Abdillah Sihombing, "The Application of Law Analyzers in Harmonizing Draft Laws: Twilight of Legislative Drafter," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 18, no. 3 (2024): 207–220, doi:10.30641/kebijakan.2024.V18.207-220.

26 Firdaus Arifin, Cece Suryana, Ihsanul Maarif, Robi Assadul Bahri, and Anastasia Wahyu Murbani, "Designing an AI-Driven Legislation Framework to Improve Indonesia's Law-Making Transparency and Public Participation," *Yustisia* 14, no. 2 (2025): 152-169, doi:10.20961/yustisia.v14i2.98092.

27 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Governing with Artificial Intelligence*, 2025.

28 Kevin D. Ashley, *Artificial Intelligence and Legal Analytics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 103.

Selanjutnya, pada tahap pembahasan, AI berpotensi membantu pengolahan aspirasi publik melalui analisis ribuan masukan masyarakat, klasifikasi isu, dan identifikasi argumen dominan maupun perspektif minoritas. Dalam praktik konvensional, banyak masukan publik tidak terolah secara maksimal karena keterbatasan waktu dan kapasitas administratif. AI dapat mempercepat proses ini sehingga partisipasi publik menjadi lebih substantif. Namun demikian, penggunaan AI dalam tahap ini harus hati-hati agar tidak mereduksi demokrasi menjadi sekadar agregasi data tanpa dialog yang nyata.[29]

Pada tahap implementasi dan evaluasi, AI juga dapat memainkan peran penting. Sistem analitik dapat memantau efektivitas regulasi melalui data kepatuhan, sengketa hukum, dampak ekonomi, maupun respons masyarakat. Dari data tersebut, pemerintah dapat menilai apakah suatu regulasi perlu direvisi, dicabut, atau diperkuat. Dengan demikian, AI mendorong pergeseran dari model pembentukan peraturan perundang-undangan statis menuju *regulatory lifecycle management*, yaitu siklus regulasi yang terus dievaluasi berdasarkan bukti empiris.[30]

Transformasi digital menunjukkan bahwa AI berpotensi membawa perubahan mendasar dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Jika sebelumnya proses pembentukan peraturan perundang-undangan lebih banyak berjalan dalam kerangka administratif yang pasif, AI membuka kemungkinan lahirnya model kerja yang lebih analitis, terukur, dan adaptif. Teknologi ini memungkinkan pengolahan data hukum secara cepat, identifikasi pola regulasi, serta deteksi persoalan normatif yang sebelumnya membutuhkan waktu lama untuk dianalisis secara manual. Karena itu, AI dapat menjadi instrumen penting dalam modernisasi tata kelola pembentukan peraturan perundang-undangan.

Meskipun demikian, perubahan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai penggantian peran manusia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah proses politik dan konstitusional yang melibatkan kehendak rakyat, pertimbangan nilai, kompromi kepentingan, dan tanggung jawab publik. Norma hukum tidak lahir semata dari efisiensi teknis, melainkan dari keputusan yang memiliki dasar legitimasi demokratis. Oleh sebab itu, kehadiran AI harus tetap ditempatkan dalam batas-batas yang menghormati otoritas lembaga negara.

Dalam perspektif tersebut, AI sepatutnya dipahami melalui kerangka *augmented constitutionalism*, yakni penggunaan teknologi untuk memperkuat kapasitas institusi negara tanpa mengambil alih kewenangan normatifnya. AI dapat membantu pada aspek teknis seperti riset hukum, harmonisasi peraturan, analisis dampak kebijakan, dan pengolahan informasi publik. Namun keputusan akhir mengenai pembentukan norma tetap harus berada pada lembaga yang memperoleh mandat berdasarkan konstitusi dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

Untuk di Indonesia, arah transformasi ini memiliki arti strategis karena sistem regulasi nasional masih menghadapi berbagai persoalan mendasar. Fenomena hiper-regulasi, disharmonisasi antar peraturan, lambatnya respons kebijakan terhadap perubahan sosial dan ekonomi, serta lemahnya evaluasi setelah peraturan diberlakukan menunjukkan bahwa mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada belum sepenuhnya efektif. Persoalan tersebut sering kali menimbulkan ketidakpastian hukum dan menurunkan kualitas tata kelola pemerintahan.

Dalam kondisi demikian, integrasi AI yang dirancang secara hati-hati dapat menjadi peluang penting bagi reformasi pembentukan peraturan perundang-undangan nasional. Pemanfaatan teknologi secara tepat dapat mendorong sistem pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih efektif, responsif, dan berbasis bukti. Namun keberhasilannya tetap bergantung pada adanya pengawasan hukum,

29 John Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond* (Oxford: Oxford University Press, 2020), 88.
30 Cass R. Sunstein, *The Cost-Benefit Revolution* (Cambridge: MIT Press, 2018), 121.

transparansi, akuntabilitas, dan kesiapan sumber daya manusia. Dengan demikian, AI bukan pengganti manusia, melainkan sarana untuk memperkuat kualitas hukum dalam kerangka negara hukum demokratis.

B.2 Peluang Penggunaan *Artificial Intelligence* dalam Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Argumen paling kuat yang mendukung penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kemampuannya meningkatkan efisiensi dan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum modern, perancang peraturan harus bekerja dengan volume informasi yang sangat besar: ribuan regulasi, putusan pengadilan, data sektoral, masukan publik, dokumen kebijakan, dan perkembangan internasional. Pengolahan informasi secara manual membutuhkan waktu lama dan rentan menghasilkan inkonsistensi. Oleh sabab itu, AI menawarkan kapasitas komputasional yang mampu mempercepat proses sekaligus meningkatkan ketepatan analisis.[31]

Dari aspek efisiensi, AI memungkinkan percepatan riset hukum melalui pencarian semantik terhadap peraturan dan putusan yang relevan. Jika sebelumnya pencarian dasar hukum memerlukan telaah manual yang memakan waktu, sistem berbasis AI dapat menampilkan hubungan antaraturan, konflik norma, maupun perkembangan interpretasi hukum secara cepat. Hal ini sangat penting bagi Indonesia yang memiliki jumlah regulasi sangat besar di tingkat pusat maupun daerah. Dengan dukungan AI, proses harmonisasi dan sinkronisasi dapat dilakukan lebih sistematis.[32]

Selain itu, AI dapat mengurangi beban administratif dalam pekerjaan repetitif seperti pengecekan sitasi, perbandingan versi naskah, klasifikasi dokumen, dan penyusunan ringkasan. Waktu yang sebelumnya habis untuk pekerjaan teknis dapat dialihkan kepada diskusi kebijakan yang lebih substantif. Dengan kata lain, AI tidak hanya menghemat waktu, tetapi juga memungkinkan aparatur negara memfokuskan energi pada aspek deliberatif yang memang membutuhkan pertimbangan manusia.

Dari aspek kualitas regulasi, AI berpotensi meningkatkan koherensi normatif. Sistem bahasa hukum dapat mendeteksi penggunaan istilah yang ambigu, pertentangan antar pasal, atau ketidaksesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, banyak masalah implementasi muncul bukan karena niat kebijakan yang buruk, tetapi karena rumusan norma yang tidak jelas atau saling bertentangan. Deteksi dini berbasis AI dapat meminimalkan persoalan tersebut sejak tahap perancangan.[33]

AI juga mendorong pembentukan regulasi berbasis bukti (*evidence-based regulation*). Melalui analisis data ekonomi, sosial, lingkungan, maupun pengaduan masyarakat, pemerintah dapat memperkirakan dampak suatu kebijakan sebelum diberlakukan. Misalnya, rancangan aturan perpajakan dapat diuji terhadap potensi dampaknya pada pelaku usaha kecil, atau kebijakan lingkungan dapat diproyeksikan terhadap investasi dan ketahanan energi. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya didasarkan pada asumsi normatif, tetapi juga pada proyeksi empiris yang lebih terukur.

Dalam konteks omnibus law atau reformasi lintas sektor, AI memiliki manfaat lebih besar lagi. Perubahan terhadap satu undang-undang sering kali berimplikasi pada banyak regulasi lain. Sistem AI dapat memetakan pasal yang terdampak, mengidentifikasi konflik tersembunyi, dan menyarankan harmonisasi lanjutan. Kapasitas ini sulit dicapai melalui metode manual, terutama ketika reformasi melibatkan banyak sektor secara simultan.[34]

31 Harry Surden, "*Artificial Intelligence* and Law: An Overview," *Georgia State University Law Review* 35, no. 4 (2019): 1305-1335.
32 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2020), 94.
33 Luciano Floridi et al., "AI4People: An Ethical Framework for a Good AI Society," *Minds and Machines* 28, no. 4 (2018): 689-707.
34 Simon Chesterman, *We, the Robots?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 146.

Meskipun AI menawarkan manfaat besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, efisiensi dan kualitas tidak dapat dipandang sebagai nilai yang berdiri sendiri. Kecepatan proses pembentukan peraturan perundang-undangan memang penting, terutama dalam merespons perkembangan masyarakat yang cepat, tetapi percepatan tidak boleh dilakukan dengan mengorbankan ruang partisipasi publik. Hukum yang dibentuk terlalu cepat tanpa keterlibatan masyarakat berisiko kehilangan legitimasi sosial dan demokratis.

Demikian pula, peningkatan koherensi teknis melalui bantuan AI tidak secara otomatis menjamin tercapainya keadilan substantif. Suatu regulasi dapat tersusun rapi, konsisten, dan sistematis, namun tetap menimbulkan ketidakadilan apabila mengabaikan kepentingan kelompok rentan atau tidak memperhatikan dampak sosial yang lebih luas. Oleh karena itu, kualitas hukum harus dipahami secara lebih luas daripada sekadar ketepatan teknis atau kerapian redaksional.

Dalam kerangka tersebut, manfaat AI seharusnya ditempatkan sebagai sarana pendukung bagi proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tetap dikendalikan oleh prinsip demokrasi dan negara hukum. Teknologi dapat membantu analisis data, harmonisasi norma, serta evaluasi kebijakan, tetapi arah dan isi hukum tetap harus ditentukan melalui mekanisme konstitusional yang menjamin akuntabilitas, keterbukaan, dan tanggung jawab publik. AI berfungsi memperkuat kapasitas negara, bukan menggantikan kehendak demokratis.

Dalam perspektif kepentingan Indonesia, pemanfaatan AI memperoleh arti strategis karena persoalan regulasi nasional tidak hanya berkaitan dengan jumlah peraturan, tetapi juga kemampuan negara menjaga koherensi norma, mempercepat harmonisasi, dan mengevaluasi dampak kebijakan setelah peraturan berlaku. Perbandingan hukum memperlihatkan pilihan kelembagaan yang berbeda: Uni Eropa membangun *Artificial Intelligence Act* melalui pendekatan berbasis risiko dengan tingkat kewajiban yang meningkat sesuai potensi dampak terhadap keselamatan, hak fundamental, demokrasi, dan *rule of law*,[35] Singapura memilih pendekatan yang lebih adaptif melalui *Model AI Governance Framework* yang menekankan transparansi, *explainability*, keadilan, pengawasan manusia, serta kolaborasi pemerintah dan industri,[36] Amerika Serikat cenderung mempertahankan model yang lebih berorientasi pada inovasi dan kepemimpinan teknologi melalui kebijakan sektoral dan *risk management framework*, bahkan arah kebijakan federal berubah pada 2025 ketika *Executive Order* baru mencabut kebijakan AI pemerintahan sebelumnya dan menempatkan keunggulan teknologi Amerika sebagai tujuan strategis,[37] sedangkan Tiongkok menggabungkan promosi inovasi dengan pengawasan negara melalui pengaturan *generative AI*, kewajiban keamanan, evaluasi, pendaftaran algoritma, dan perlindungan kepentingan publik.[38] Literatur perbandingan terbaru memperlihatkan perbedaan tersebut sebagai konsekuensi dari karakter hukum dan politik masing-masing yurisdiksi: Eropa menonjolkan perlindungan hak dan akuntabilitas, Amerika Serikat lebih menekankan inovasi dan mekanisme pasar, Tiongkok menempatkan keamanan serta kapasitas negara sebagai fondasi, sedangkan Singapura mengembangkan model pragmatis yang berusaha menjaga ruang inovasi melalui *governance by design*.[39] Bagi Indonesia, tidak satu pun model layak disalin secara utuh karena sistem pembentukan peraturan memiliki karakter konstitusional, hierarki peraturan, pembagian urusan pusat dan daerah, serta tradisi harmonisasi yang berbeda; pendekatan Eropa relevan untuk klasifikasi risiko AI yang digunakan dalam proses legislasi, Singapura menawarkan mekanisme

35 European Parliament and Council of the European Union, *Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)*, Official Journal of the European Union, 12 July 2024.
36 Infocomm Media Development Authority Singapore, *Model AI Governance Framework for Generative AI*, 2024.
37 The White House, "Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence," Executive Order, 23 January 2025.
38 Cyberspace Administration of China et al., *Interim Administrative Measures for Generative Artificial Intelligence Services*, effective 15 August 2023.
39 Natalia Karpiuk-Wawryszuk and Karol Kasprowicz, "Legal Cultures and Strategies for Implementing Artificial Intelligence Regulations: Case Studies of the United States, People's Republic of China and European Union," *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie* XVIII, no. 1 (2025): 131-147, doi:10.32084/tkp.9619; lihat juga "AI Governance: A Systematic Literature Review," *AI and Ethics* (2025).

human oversight dan pengujian bertahap, Amerika Serikat memberikan pelajaran mengenai pentingnya menjaga ruang inovasi, sedangkan Tiongkok menunjukkan perlunya pengawasan terhadap keamanan data, algoritma, dan kepentingan publik. Penulis berpendapat bahwa titik temu keempat model tersebut dapat digunakan untuk memperbaiki persoalan konkret seperti rancangan peraturan daerah yang dikembalikan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, melampaui kewenangan daerah, mengulang pengaturan sektoral, atau menciptakan konflik antara norma perizinan daerah dan kebijakan nasional, dengan menempatkan AI sebagai lapisan analisis awal untuk mendeteksi konflik vertikal, konflik horizontal, redundansi, serta dampak lintas sektor sebelum keputusan harmonisasi dibuat oleh pejabat dan lembaga yang berwenang.[40] Arah tersebut lebih sesuai bagi Indonesia karena tujuan akhirnya bukan membangun *automated legislation*, melainkan sistem regulasi yang menggunakan kemampuan komputasional AI untuk memperkuat kualitas penalaran manusia, sementara kewenangan menetapkan pilihan kebijakan dan norma tetap berada pada institusi demokratis yang dapat dimintai pertanggungjawaban.

Apabila dikelola secara tepat, AI dapat menjadi katalis bagi pembentukan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang lebih responsif, efisien, dan berkualitas tinggi. Teknologi ini dapat membantu negara bergerak lebih cepat tanpa kehilangan akurasi, serta lebih adaptif tanpa meninggalkan prinsip keadilan. Namun keberhasilan tersebut mensyaratkan adanya tata kelola yang kuat, pengawasan yang memadai, dan komitmen untuk menempatkan demokrasi serta negara hukum sebagai fondasi utama penggunaan teknologi.

B.3 Risiko Konstitusional dan Demokratis dalam Penggunaan *Artificial Intelligence* pada Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan membawa persoalan yang lebih dalam daripada risiko kesalahan teknis karena teknologi mulai ditempatkan di dalam rantai pengambilan keputusan yang menghasilkan norma mengikat dan menjalankan kekuasaan publik. Perkembangan tata kelola digital Indonesia memperlihatkan bahwa fondasi teknologinya sedang bergerak cepat melalui *Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik* (SPBE), Arsitektur SPBE Nasional, *Satu Data Indonesia*, *Digital Government*, serta *Government Technology* (GovTech) Indonesia melalui INA Digital yang diluncurkan pada 27 Mei 2024 untuk mengintegrasikan layanan pemerintah yang sebelumnya tersebar dalam ribuan aplikasi kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah.[41] Pemerintah juga memperluas ekosistem digital pada sektor hukum melalui penguatan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN), sementara BPHN sejak 2024 menggeser orientasi penilaian JDIHN dari sekadar keberadaan dan konektivitas elektronik menuju kualitas dokumen, pengelolaan, dan inovasi, bahkan pada 2025 mulai mendukung pengembangan JDIH berbasis AI di lingkungan Badan Informasi Geospasial.[42] Parlemen bergerak pada arah yang sama melalui digitalisasi proses legislasi dan partisipasi publik, yang pada 2026 diwujudkan antara lain melalui peluncuran Sistem Informasi Partisipasi Legislasi (SIMASLEG) untuk memperluas akses masyarakat terhadap proses pembentukan undang-undang.[43] Semakin terintegrasinya data, aplikasi, dokumen hukum, kanal partisipasi, dan layanan pemerintahan justru memperbesar konsekuensi apabila AI digunakan tanpa mekanisme pengawasan yang memadai karena kesalahan algoritmik dapat bergerak dari satu sistem ke sistem lain dan memengaruhi proses regulasi dalam skala yang lebih luas. Dalam pandangan

40 Eka N.A.M. Sihombing, Cynthia Hadita, and Muhammad Aufa Abdillah Sihombing, "The Application of Law Analyzers in Harmonizing Draft Laws: Twilight of Legislative Drafter," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 18, no. 3 (2024): 207-220, doi:10.30641/kebijakan.2024.V18.207-220.

41 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, "Akselerasi SPBE: Pembentukan INA DIGITAL dan Upaya Cepat Integrasi Layanan Publik Digital," 13 Agustus 2024.

42 Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Kualitas Dokumen, Pengelolaan, dan Inovasi Jadi Fokus Penilaian Pengelolaan JDIHN Tahun Ini," 17 Juli 2024; Badan Pembinaan Hukum Nasional, "BPHN Dukung Inovasi BIG dalam Kembangkan JDIH Berbasis AI," 19 Agustus 2025.

43 Sekretariat Jenderal DPR RI, "SIMASLEG Jembatan Digital Aspirasi Rakyat dalam Pembentukan UU," 15 Juli 2026.

penulis, persoalan konstitusionalnya terletak pada kemungkinan terbentuknya *delegation by technology*, yaitu keadaan ketika kewenangan formal tetap berada pada pejabat atau lembaga negara, tetapi sebagian penalaran faktual dan pilihan alternatif kebijakan secara *de facto* ditentukan oleh model, data, parameter, atau penyedia teknologi yang tidak memperoleh mandat demokratis.

Risiko pertama adalah *opacity* atau keterbatasan keterbukaan mengenai bagaimana sistem menghasilkan rekomendasi, memilih sumber informasi, menghubungkan norma, mengklasifikasikan aspirasi masyarakat, atau menyusun alternatif rumusan hukum. Aoki dkk. melalui penelitian empiris mengenai *explainable AI* dalam pemerintahan menunjukkan bahwa jenis penjelasan yang diberikan sistem dapat memengaruhi persepsi masyarakat terhadap akurasi, keadilan, dan keterpercayaan keputusan algoritmik,[44] sedangkan Vredenburgh menegaskan bahwa sistem AI yang akurat tetapi tidak dapat dipahami tetap menimbulkan persoalan moral dan hukum bagi pemerintahan yang wajib mempertanggungjawabkan keputusan publik.[45] Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tuntutan keterjelasan mempunyai bobot lebih tinggi karena rekomendasi AI dapat masuk ke dalam *naskah akademik*, matriks harmonisasi, rumusan pasal, analisis dampak, atau pengolahan aspirasi sebelum akhirnya menjadi bagian dari keputusan lembaga pembentuk peraturan. Contoh konkretnya dapat terlihat ketika AI digunakan untuk menyatakan bahwa suatu rancangan peraturan daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau mengandung tumpang tindih kewenangan, tetapi sistem tidak membuka sumber norma, parameter pencarian, tingkat keyakinan, maupun alasan mengapa norma tertentu dipilih dan norma lain diabaikan. Situasi semacam itu berbahaya karena Perancang Peraturan Perundang-undangan dapat menerima keluaran mesin sebagai *legal recommendation* tanpa mempunyai kemampuan yang memadai untuk menguji proses yang menghasilkan rekomendasi, sementara masyarakat tidak memiliki dasar yang cukup untuk menilai apakah pilihan normatif yang akhirnya diambil benar-benar lahir dari pertimbangan hukum dan kepentingan publik. OECD menempatkan transparansi algoritmik, keterjelasan proses, dokumentasi, dan mekanisme pertanggungjawaban sebagai instrumen penting dalam menjaga akuntabilitas penggunaan algoritma pemerintah,[46] sedangkan penelitian mengenai akuntabilitas AI menegaskan bahwa pertanggungjawaban tidak berhenti pada kemampuan menjelaskan keluaran sistem, tetapi harus dapat mengidentifikasi aktor, proses, dan titik keputusan yang memungkinkan suatu tindakan dipertanggungjawabkan.[47] Karena itu, penggunaan AI dalam legislasi Indonesia membutuhkan *audit trail*, kewajiban mencantumkan penggunaan AI pada tahapan yang relevan, dokumentasi sumber data dan versi model, mekanisme *human review*, serta penjelasan yang dapat dipahami oleh pembentuk peraturan dan publik, sehingga teknologi tetap berfungsi sebagai alat bantu penalaran dan tidak berubah menjadi sumber kewenangan yang tersembunyi.

Risiko kedua adalah *algorithmic bias*. AI belajar dari data historis, sementara data publik sering kali mengandung ketimpangan sosial, bias birokrasi, atau representasi wilayah yang tidak seimbang. Jika sistem dilatih dengan data yang condong pada wilayah perkotaan, sektor formal, atau kelompok dominan, maka hasilnya dapat mengabaikan kebutuhan masyarakat di daerah tertinggal, pelaku usaha kecil, atau kelompok rentan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, bias semacam ini sangat berbahaya karena dapat diterjemahkan menjadi norma hukum yang berlaku umum.[48]

44 Naomi Aoki, Tomohiko Tatsumi, Go Naruse, and Kentaro Maeda, "Explainable AI for Government: Does the Type of Explanation Matter to the Accuracy, Fairness, and Trustworthiness of an Algorithmic Decision as Perceived by Those Who Are Affected?" *Government Information Quarterly* 41, no. 4 (2024): 101965, doi:10.1016/j.giq.2024.101965.

45 Kate Vredenburgh, "Transparency and Explainability for Public Policy," *LSE Public Policy Review* 3, no. 3 (2024): 4, doi:10.31389/lseppr.111.

46 Global Partnership on Artificial Intelligence, "Algorithmic Transparency in the Public Sector: Recommendations for Governments to Enhance the Transparency of Public Algorithms," OECD.AI, 3 Desember 2024.

47 Claudio Novelli, Mariarosaria Taddeo, and Luciano Floridi, "Accountability in Artificial Intelligence: What It Is and How It Works," *AI & Society* 39 (2024): 1871-1882, doi:10.1007/s00146-023-01635-y.

48 Solon Barocas and Andrew D. Selbst, "Big Data's Disparate Impact," *California Law Review* 104, no. 3 (2016): 671-732.

Risiko ketiga adalah *technocratic drift*, yaitu bergesernya pengaruh substantif dari lembaga demokratis menuju aktor teknis seperti konsultan, vendor teknologi, atau analis data. Secara formal, keputusan mungkin tetap diambil oleh lembaga negara. Namun dalam praktik, agenda dan substansi regulasi dapat sangat dipengaruhi oleh parameter sistem, desain model, atau pilihan data yang ditentukan oleh pihak teknis di luar proses politik. Jika tidak diawasi, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat berubah dari ruang deliberasi publik menjadi ruang manajemen teknokratik.

Risiko keempat berkaitan dengan *distorsi partisipasi*. Teknologi AI memang dapat membantu merangkum ribuan masukan masyarakat, tetapi partisipasi demokratis tidak dapat direduksi menjadi sekadar pengumpulan teks. Demokrasi mengandung unsur dialog, persuasi, negosiasi, dissent, dan kompromi politik. Ketika konsultasi publik terlalu bergantung pada dashboard analitik dan ringkasan otomatis, dimensi deliberatif tersebut berpotensi hilang. Suara minoritas yang penting secara konstitusional juga dapat tenggelam di tengah dominasi opini mayoritas.[49]

Risiko kelima adalah *responsibility gap* atau kekosongan pertanggungjawaban. Jika rancangan regulasi yang dibantu AI ternyata menimbulkan kerugian, siapa yang harus bertanggung jawab? Apakah kementerian pengguna, vendor pembuat sistem, aparatur yang mengoperasikan, atau lembaga legislatif yang mengesahkan? Tanpa aturan yang jelas, akuntabilitas dapat terpecah dan setiap pihak saling melempar tanggung jawab. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menuntut adanya subjek yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas penggunaan kekuasaan publik.[50]

Dalam konteks Indonesia, berbagai risiko penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki tantangan yang lebih kompleks dibandingkan negara dengan kapasitas digital yang lebih mapan. Tingkat literasi digital masyarakat dan aparatur yang belum merata dapat menimbulkan kesenjangan pemahaman terhadap cara kerja teknologi ini. Akibatnya, penggunaan AI berpotensi menimbulkan ketergantungan berlebihan pada sistem yang belum sepenuhnya dipahami oleh para pengambil keputusan maupun publik.

Selain itu, kesenjangan infrastruktur antarwilayah menjadi faktor penting yang tidak dapat diabaikan. Perbedaan akses teknologi antara daerah perkotaan dan wilayah terpencil dapat menyebabkan manfaat AI terkonsentrasi pada pusat-pusat pemerintahan tertentu, sementara daerah lain tertinggal. Jika kondisi ini tidak diantisipasi, penggunaan AI justru dapat memperlebar ketimpangan dalam proses pembentukan kebijakan dan pengelolaan regulasi nasional.

Tantangan lain terletak pada kapasitas kelembagaan yang berbeda-beda serta kompleksitas hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Tidak semua institusi memiliki sumber daya manusia, anggaran, maupun tata kelola digital yang setara. Karena itu, penerapan AI secara tergesa-gesa tanpa kerangka hukum yang jelas berisiko menimbulkan kebingungan kewenangan, lemahnya pengawasan, dan rendahnya akuntabilitas. Adopsi AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus disertai desain regulasi dan penguatan institusi yang memadai.

Penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selalu memiliki dua sisi. Di satu sisi, AI menawarkan efisiensi, percepatan kerja, dan dukungan analitis yang besar. Di sisi lain, AI dapat menimbulkan persoalan serius bagi legitimasi demokratis apabila tidak diatur dengan baik. Oleh sebab itu, persoalan utamanya bukan apakah AI akan digunakan, melainkan bagaimana negara memastikan bahwa pemanfaatannya tetap berada dalam koridor konstitusi, transparansi, dan tanggung jawab publik.

49 Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy?* (Princeton: Princeton University Press, 2020), 56.
50 Ryan Abbott, *The Reasonable Robot* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), 201.

B.4 Kerangka Konseptual *Augmented Constitutionalism* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Dalam rangka menjawab pertentangan antara inovasi teknologi dan prinsip konstitusional, penelitian ini menawarkan konsep tata kelola yang disebut *augmented constitutionalism*. Gagasan dasarnya adalah bahwa AI harus digunakan untuk memperkuat kapasitas negara dalam membentuk hukum, namun tanpa menggantikan otoritas manusia sebagai pemegang mandat demokratis. Dengan kata lain, teknologi diposisikan sebagai instrumen augmentatif, bukan substitutif.[51]

Konsep ini berbeda dari dua pendekatan ekstrem. Di satu sisi, pendekatan teknokratis mendorong otomatisasi seluas mungkin dengan asumsi bahwa mesin lebih efisien daripada manusia. Di sisi lain, pendekatan defensif menolak penggunaan AI karena dianggap mengancam demokrasi. *Augmented constitutionalism* mengambil jalan tengah: menerima manfaat AI, tetapi menundukkannya pada prinsip negara hukum dan demokrasi.

Prinsip pertama adalah *human primacy*. Setiap keputusan normatif final harus tetap diambil oleh lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional dan bertanggung jawab kepada publik. AI dapat menyusun opsi, menganalisis data, atau memberi rekomendasi, tetapi tidak boleh menetapkan norma secara mandiri. Prinsip ini menjaga agar sumber legitimasi hukum tetap berasal dari manusia, bukan mesin.[52]

Prinsip kedua adalah *transparent assistance*. Setiap penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat diketahui publik, setidaknya mengenai tujuan penggunaan, sumber data, keterbatasan sistem, tingkat kepercayaan hasil, serta mekanisme peninjauan manusia. Transparansi penting agar masyarakat mengetahui sejauh mana teknologi memengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan dan agar keputusan dapat diuji secara rasional.

Prinsip ketiga adalah *constitutional compliance by design*. Sistem AI harus diuji sejak awal agar selaras dengan asas legalitas, persamaan di hadapan hukum, kepastian hukum, due process, dan non-diskriminasi. Dengan demikian, perlindungan hak konstitusional tidak menunggu setelah masalah muncul, tetapi dibangun sejak tahap desain.

Prinsip keempat adalah *participatory enhancement*. AI harus memperluas partisipasi publik melalui terjemahan multibahasa, pengelompokan isu, penyederhanaan bahasa hukum, dan akses konsultasi digital yang inklusif. Namun teknologi tidak boleh menggantikan forum deliberatif seperti rapat dengar pendapat, konsultasi publik langsung, atau mekanisme representatif lainnya. AI hanya memperkuat kanal partisipasi, bukan menggantikan demokrasi.

Prinsip kelima adalah *continuous auditability*. Sistem yang digunakan pemerintah harus diaudit secara berkala oleh pihak independen untuk menilai fairness, keamanan, reliabilitas, dan kepatuhan hukum. Audit berkelanjutan diperlukan karena konsep AI dapat berubah, data bergeser, dan risiko baru muncul seiring waktu.[53]

Dalam konteks penerapan di Indonesia, konsep ***augmented constitutionalism*** memiliki relevansi yang kuat karena mampu memadukan pengalaman global dengan kebutuhan nasional. Setiap negara memiliki pendekatan berbeda dalam mengatur penggunaan AI, dan Indonesia tidak perlu menyalin satu model secara utuh. Yang lebih penting adalah mengambil unsur terbaik dari berbagai praktik internasional lalu menyesuaikannya dengan karakter sistem hukum nasional.

51 Simon Chesterman, *We, the Robots?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 172.
52 Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms* (Cambridge: MIT Press, 1996), 110.
53 OECD, *OECD Principles on Artificial Intelligence* (Paris: OECD Publishing, 2019).

Dari Uni Eropa, Indonesia dapat mengadopsi prinsip pengawasan berbasis risiko. Pendekatan ini menempatkan tingkat pengawasan sesuai dengan dampak yang ditimbulkan oleh suatu sistem AI. Semakin besar potensi pengaruhnya terhadap hak warga negara atau kebijakan publik, semakin tinggi pula standar pengawasan dan akuntabilitas yang harus diterapkan. Prinsip ini penting agar regulasi tetap proporsional dan efektif.

Dari Singapura, Indonesia dapat mempelajari pendekatan yang fleksibel, bertahap, dan eksperimental. Penggunaan AI tidak harus langsung diterapkan secara luas, melainkan dapat dimulai melalui proyek percontohan, evaluasi terbatas, dan pengembangan kapasitas institusi secara berkelanjutan. Konsep seperti ini memberi ruang bagi inovasi sekaligus mengurangi risiko kesalahan kebijakan.

Sementara itu, dari OECD, Indonesia dapat mengambil prinsip etika dan akuntabilitas, seperti transparansi, *fairness*, *human-centered values*, dan tanggung jawab publik. Nilai-nilai tersebut kemudian harus dipadukan dengan prinsip yang bersumber dari Konstitusi Indonesia, yaitu demokrasi, keadilan sosial, persamaan di hadapan hukum, serta supremasi hukum sebagai dasar penggunaan teknologi dalam pemerintahan.

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut, *augmented constitutionalism* menegaskan bahwa masa depan pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah pertentangan antara manusia dan mesin. Masa depan pembentukan peraturan perundang-undangan terletak pada kolaborasi yang seimbang, di mana teknologi digunakan untuk memperkuat kapasitas institusi demokratis, sedangkan manusia tetap menjadi pusat pengambilan keputusan, pemikul tanggung jawab, dan sumber utama legitimasi hukum.

B.5 Roadmap Regulasi *Artificial Intelligence* dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia

Integrasi AI ke dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu ditempatkan sebagai agenda reformasi hukum yang bertahap, terukur, dan dikendalikan oleh prinsip konstitusional. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, sedangkan Pasal 20 memberikan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada DPR melalui mekanisme persetujuan bersama dengan Presiden dan Pasal 22A menyerahkan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang kepada undang-undang. Kerangka konstitusional ini menempatkan AI bukan sebagai aktor pembentuk norma, melainkan sebagai instrumen yang membantu lembaga yang secara konstitusional berwenang menjalankan fungsi legislasi, sehingga penerapannya harus mengikuti prinsip *augmented constitutionalism*. Nicoletta Rangone menunjukkan bahwa AI dapat mendukung seluruh siklus regulasi, mulai dari identifikasi kebutuhan aturan, penyusunan, konsultasi, implementasi, pemantauan sampai evaluasi, tetapi pendekatan yang tepat tetap menuntut komplementaritas antara manusia dan AI serta penerapan secara bertahap dan eksperimental.[54]

Tahap pertama, jangka pendek satu sampai dua tahun, diarahkan pada pembentukan fondasi kelembagaan dan pengujian terbatas. Pemerintah, DPR, DPD, kementerian atau lembaga terkait, BPHN, serta pemerintah daerah dapat menyusun pedoman penggunaan AI untuk fungsi berisiko rendah, seperti pencarian semantik peraturan, pemetaan hubungan antarnorma, pemeriksaan konsistensi terminologi, identifikasi potensi konflik norma, analisis putusan pengadilan, dan dukungan terhadap riset hukum. Penggunaan AI pada fase awal perlu menghasilkan *audit trail* yang mencatat sumber data, perintah yang digunakan, keluaran sistem, perubahan yang dilakukan manusia, serta pejabat yang memberikan persetujuan akhir. Desain seperti ini lebih realistis daripada langsung memberikan kewenangan kepada AI

54 Nicoletta Rangone, "Artificial Intelligence Challenging Core State Functions: A Focus on Law-making and Rule-making," *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* 8 (2023): 95-126, doi:10.37417/RDP/vol_8_2023_1949.

untuk menghasilkan rancangan norma karena penelitian mengenai AI dalam fungsi legislasi menunjukkan bahwa teknologi dapat meningkatkan kapasitas analisis regulasi, tetapi tetap membawa risiko terhadap representasi demokratis, diskriminasi, dan pertanggungjawaban publik.[55]

Fondasi digital yang telah dibangun Indonesia dapat menjadi prasyarat teknis bagi fase awal. SPBE menyediakan arsitektur pemerintahan digital, sedangkan Satu Data Indonesia mengarahkan penyelenggaraan data pemerintah agar akurat, mutakhir, terpadu, dapat dipertanggungjawabkan, mudah diakses, dan dapat dibagipakaikan melalui standar data, metadata, interoperabilitas, kode referensi, dan data induk. Ekosistem INA Digital, GovTech Indonesia, digitalisasi DPR, digitalisasi BPHN, serta JDIHN dapat dikembangkan secara bertahap sebagai lingkungan data dan layanan yang mendukung *legal AI*, tetapi integrasi antarsistem harus didahului standardisasi metadata hukum, klasifikasi dokumen, interoperabilitas, keamanan, serta pengendalian kualitas data. Penulis memandang persoalan utama pada fase ini bukan sekadar kemampuan membeli atau membangun sistem AI, melainkan kemampuan negara memastikan bahwa *training data* dan *legal data* yang digunakan mesin benar, mutakhir, memiliki sumber yang jelas, serta dapat ditelusuri kembali oleh manusia.

Tahap kedua, jangka menengah tiga sampai lima tahun, diarahkan pada institusionalisasi tata kelola AI dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada fase ini, perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dapat dipertimbangkan untuk memberikan dasar hukum bagi penggunaan teknologi cerdas dalam perencanaan, penyusunan, harmonisasi, pembahasan, partisipasi masyarakat, dan evaluasi peraturan, disertai kemungkinan pembentukan pengaturan khusus mengenai AI sektor publik. Kebutuhan tersebut semakin relevan karena tata kelola AI global bergerak menuju pendekatan berbasis risiko, sebagaimana tampak dalam *EU Artificial Intelligence Act*, sementara OECD pada 2024 memperbarui prinsip AI untuk merespons perkembangan *generative AI*, privasi, keamanan, hak kekayaan intelektual, dan integritas informasi.[56]

Pada fase menengah, standar hukum tidak cukup berhenti pada kewajiban menggunakan *human oversight*, tetapi perlu menentukan siapa yang bertanggung jawab ketika rekomendasi AI memengaruhi substansi rancangan regulasi. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 memberikan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sedangkan Pasal 28F menjamin hak setiap orang untuk mencari, memperoleh, memiliki, mengolah, dan menyampaikan informasi melalui berbagai saluran. Pasal 28I ayat (2) juga memberikan perlindungan terhadap perlakuan diskriminatif dan Pasal 28I ayat (4) menegaskan tanggung jawab negara dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Karena itu, setiap sistem AI yang digunakan untuk menyaring aspirasi publik, menentukan prioritas regulasi, menilai dampak kebijakan, atau mendeteksi kelompok yang terdampak harus dapat diaudit dan dipertanyakan, sebab *algorithmic bias* pada tahap pembentukan norma dapat menghasilkan ketidakadilan sebelum norma diberlakukan kepada masyarakat.

Dimensi daerah membutuhkan desain tersendiri karena Pasal 18 UUD 1945 memberikan dasar bagi provinsi, kabupaten, dan kota untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta memberikan hak kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain. AI karena itu tidak boleh dibangun sebagai sistem terpusat yang menghapus kebutuhan daerah untuk membaca karakter sosial, ekonomi, geografis, dan hukum lokal. Dalam praktik harmonisasi, persoalan seperti ketidaksesuaian norma peraturan daerah dengan peraturan yang lebih

55 Ibid.
56 Organisation for Economic Co-operation and Development, "OECD Updates AI Principles to Stay Abreast of Rapid Technological Developments," 3 May 2024.

tinggi, penggunaan terminologi yang tidak konsisten, tumpang tindih kewenangan pusat dan daerah, serta pengaturan perizinan atau pungutan daerah yang tidak selaras dapat menjadi *use case* penting bagi AI untuk memberikan peringatan dini, tetapi keputusan untuk mempertahankan, mengubah, atau menghapus rumusan tetap berada pada pejabat dan lembaga yang memiliki kewenangan hukum. Konsep ini menjaga hubungan antara otonomi daerah dan standardisasi teknologi tanpa mengubah AI menjadi sumber kewenangan baru.

Tahap ketiga, jangka panjang lebih dari lima tahun, diarahkan pada integrasi AI ke dalam seluruh siklus regulasi sekaligus pembangunan kemandirian teknologi hukum nasional. AI dapat membantu membaca tren kebutuhan legislasi, melakukan *regulatory impact analysis*, memetakan konflik dan kekosongan norma, mensimulasikan konsekuensi kebijakan, mengolah masukan masyarakat, memantau pelaksanaan peraturan, serta mengidentifikasi kebutuhan perubahan hukum secara berkelanjutan. Stephen Daly menilai AI tidak hanya berpotensi mengganggu prinsip *rule of law*, tetapi juga dapat memperkuat pemenuhan prinsip tersebut apabila dirancang dengan pengawasan, transparansi, dan mekanisme pertanggungjawaban yang memadai.[57] Indonesia pada tahap ini dapat mengembangkan *sovereign legal language model* yang dibangun berdasarkan korpus peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dokumen pembentukan peraturan, dokumen kebijakan, dan terminologi hukum Indonesia dengan tetap memperhatikan perlindungan data, hak cipta, keamanan siber, serta kualitas sumber hukum.

Roadmap tersebut pada akhirnya perlu ditempatkan dalam prinsip bahwa AI memperkuat kapasitas pembentukan hukum, tetapi tidak memindahkan kewenangan pembentukan hukum kepada mesin. Pasal 20 UUD 1945 tetap menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, Pasal 22A mengharuskan tata cara pembentukan undang-undang diatur melalui undang-undang, sementara Pasal 18 memberikan ruang konstitusional bagi pembentukan regulasi daerah. Rangkaian jangka pendek, menengah, dan panjang karena itu bukan sekadar jadwal adopsi teknologi, melainkan mekanisme untuk memastikan bahwa efisiensi komputasional berjalan bersama kepastian hukum, akses informasi, perlindungan hak, partisipasi demokratis, dan pertanggungjawaban institusional. Titik akhir roadmap bukan legislasi oleh AI, melainkan sistem pembentukan peraturan yang lebih berbasis data, lebih mampu membaca kompleksitas regulasi, lebih terbuka terhadap partisipasi, dan tetap tunduk pada supremasi konstitusi serta keputusan manusia.

C. Penutup

AI menawarkan peluang besar bagi modernisasi sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Teknologi ini mampu meningkatkan kecepatan kerja, memperkuat harmonisasi regulasi, memperbaiki kualitas rumusan norma, serta mendorong pembentukan kebijakan berbasis bukti. Dalam konteks Indonesia yang masih menghadapi persoalan hiper-regulasi, tumpang tindih norma, dan lemahnya evaluasi kebijakan, AI dapat menjadi instrumen reformasi yang sangat bernilai.

Namun demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa penggunaan AI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga mengandung risiko serius berupa *opacity*, bias *algoritmik*, *technocratic drift*, *distorsi* partisipasi, dan *responsibility gap*. Risiko-risiko tersebut berkaitan langsung dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, sehingga tidak dapat diabaikan hanya demi efisiensi administratif. Oleh sebab itu, AI tidak boleh diposisikan sebagai pembentuk hukum otonom, melainkan sebagai sistem bantu yang bekerja di bawah pengawasan manusia dan dalam kerangka hukum yang jelas.

57 Stephen Daly, "Artificial Intelligence, the Rule of Law and Public Administration: The Case of Taxation," *The Cambridge Law Journal* 83, no. 3 (2024): 437-464, doi:10.1017/S0008197324000448.

Sebagai jawaban atas tantangan ke depan dalam perancangan peraturan perundang-undangan, penelitian ini menawarkan konsep ***augmented constitutionalism*** yang menempatkan teknologi sebagai penguat kapasitas institusi demokratis. Konsep ini dibangun di atas lima prinsip utama, yaitu supremasi keputusan manusia, transparansi bantuan teknologi, kepatuhan konstitusional sejak desain, penguatan partisipasi publik, dan auditabilitas berkelanjutan. Melalui prinsip-prinsip tersebut, integrasi AI dapat dilakukan tanpa mengorbankan legitimasi hukum.

Pada tataran praktis, Indonesia perlu menempuh roadmap bertahap mulai dari penyusunan pedoman administratif dan proyek percontohan, reformasi regulasi dan pembentukan pengawasan independen, hingga pengembangan model bahasa hukum nasional dan kerja sama regional. Pendekatan ini akan memungkinkan Indonesia memanfaatkan manfaat AI secara progresif sekaligus menjaga kontrol demokratis atas penggunaannya.

Dengan demikian, masa depan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan terletak pada penggantian manusia oleh mesin, tetapi pada kemampuan negara menggabungkan kecerdasan teknologi dengan kebijaksanaan konstitusional. Jika dikelola secara tepat, Indonesia berpeluang menjadi salah satu pelopor tata kelola AI yang demokratis dan berkeadilan di kawasan Asia Tenggara.

DAFTAR PUSTAKA

Abbott, Ryan. 2020. *The Reasonable Robot: Artificial Intelligence and the Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Aoki, Naomi, Tomohiko Tatsumi, Go Naruse, and Kentaro Maeda. 2024. "Explainable AI for Government: Does the Type of Explanation Matter to the Accuracy, Fairness, and Trustworthiness of an Algorithmic Decision as Perceived by Those Who Are Affected?" *Government Information Quarterly* 41, no. 4: 101965. doi:10.1016/j.giq.2024.101965.

Arifin, Firdaus, Cece Suryana, Ihsanul Maarif, Robi Assadul Bahri, and Anastasia Wahyu Murbani. 2025. "Designing an AI-Driven Legislation Framework to Improve Indonesia's Law-Making Transparency and Public Participation." *Yustisia* 14, no. 2: 152–169. doi:10.20961/yustisia.v14i2.98092.

Ashley, Kevin D. 2017. *Artificial Intelligence and Legal Analytics: New Tools for Law Practice in the Digital Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2024. "Kualitas Dokumen, Pengelolaan, dan Inovasi Jadi Fokus Penilaian Pengelolaan JDIHN Tahun Ini." 17 Juli 2024.

Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2025. "BPHN Dukung Inovasi BIG dalam Kembangkan JDIH Berbasis AI." 19 Agustus 2025.

Barocas, Solon, and Andrew D. Selbst. 2016. "Big Data's Disparate Impact." *California Law Review* 104, no. 3: 671–732. doi:10.15779/Z38BG31.

Bright, Jonathan, Florence E. Enock, Saba Esnaashari, John Francis, Youmna Hashem, and Deborah Morgan. 2024. "Generative AI Is Already Widespread in the Public Sector." *arXiv*.

Chesterman, Simon. 2021. *We, the Robots? Regulating Artificial Intelligence and the Limits of the Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Coeckelbergh, Mark. 2025. "Artificial Intelligence, the Common Good, and the Democratic Deficit in AI Governance." *AI and Ethics* 5: 1491–1497. doi:10.1007/s43681-024-00492-9.

Cyberspace Administration of China, et al. 2023. *Interim Administrative Measures for Generative Artificial Intelligence Services*. Effective 15 August 2023.

Daly, Stephen. 2024. "Artificial Intelligence, the Rule of Law and Public Administration: The Case of Taxation." *The Cambridge Law Journal* 83, no. 3: 437–464. doi:10.1017/S0008197324000448.

Dryzek, John. 2020. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Ebers, Martin. 2024. "Truly Risk-Based Regulation of Artificial Intelligence: How to Implement the EU's AI Act." *European Journal of Risk Regulation*. doi:10.1017/err.2024.41.

European Parliament and Council of the European Union. 2024. *Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)*. *Official Journal of the European Union*, 12 July 2024.

Floridi, Luciano, Josh Cowls, Monica Beltrametti, Raja Chatila, Patrice Chazerand, Virginia Dignum, Christoph Luetge, Robert Madelin, Ugo Pagallo, Francesca Rossi, Burkhard Schafer, Alessandro Valcke, and Effy Vayena. 2018. "AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations." *Minds and Machines* 28, no. 4: 689–707. doi:10.1007/s11023-018-9482-5.

Global Partnership on Artificial Intelligence. 2024. "Algorithmic Transparency in the Public Sector: Recommendations for Governments to Enhance the Transparency of Public Algorithms." OECD.AI, 3 Desember 2024.

Gutmann, Amy, and Dennis Thompson. 2020. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.

Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Indrati, Maria Farida. 2020. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.

Infocomm Media Development Authority Singapore. 2024. *Model AI Governance Framework for Generative AI*. Singapore: Infocomm Media Development Authority.

Infocomm Media Development Authority Singapore. 2026. *Model AI Governance Framework for Agentic AI*. Singapore: Infocomm Media Development Authority.

Karpiuk-Wawryszuk, Natalia, and Karol Kasprowicz. 2025. "Legal Cultures and Strategies for Implementing Artificial Intelligence Regulations: Case Studies of the United States, People's Republic of China and European Union." *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie* XVIII, no. 1: 131–147. doi:10.32084/tkp.9619.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2024. "Akselerasi SPBE: Pembentukan INA DIGITAL dan Upaya Cepat Integrasi Layanan Publik Digital." 13 Agustus 2024.

Marzuki, Peter Mahmud. 2021. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

Maslej, Nestor, Loredana Fattorini, Raymond Perrault, Yolanda Gil, Vanessa Parli, Njenga Kariuki, Emily Capstick, Anka Reuel, Erik Brynjolfsson, John Etchemendy, Katrina Ligett, Terah Lyons, James Manyika, Juan Carlos Niebles, Yoav Shoham, Russell Wald, Tobi Walsh, Armin Hamrah, Lapo Santarlasci, Julia Betts Lotufo, Alexandra Rome, Andrew Shi, Sukrut Oak, and others. 2025. *Artificial Intelligence Index Report 2025*. Stanford, CA: Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence, Stanford University.

McKinsey & Company. 2025. "The State of AI in 2025: Agents, Innovation, and Transformation." 5 November 2025.

Novelli, Claudio, Mariarosaria Taddeo, and Luciano Floridi. 2024. "Accountability in Artificial Intelligence: What It Is and How It Works." *AI & Society* 39: 1871–1882. doi:10.1007/s00146-023-01635-y.

Organisation for Economic Co-operation and Development. 2019. *OECD Principles on Artificial Intelligence*. Paris: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. 2024. "OECD Updates AI Principles to Stay Abreast of Rapid Technological Developments." 3 May 2024.

Organisation for Economic Co-operation and Development. 2025. *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/795de142-en.

Rangone, Nicoletta. 2023. "Artificial Intelligence Challenging Core State Functions: A Focus on Law-Making and Rule-Making." *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* 8: 95–126. doi:10.37417/RDP/vol_8_2023_1949.

Saputra, Imran Eka, and Ali Rahman. 2024. "Reformasi Sistem Perundang-Undangan Indonesia: Strategi Pembentukan Lembaga Independen untuk Menangani Hiper-Regulasi." *JAPHTN-HAN* 3, no. 1: 69–88. doi:10.55292/japhtnhan.v3i1.159.

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2026. "SIMASLEG Jembatan Digital Aspirasi Rakyat dalam Pembentukan UU." 15 Juli 2026.

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2016. "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan." 21 Juni 2016.

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2024. "President Jokowi Launches INA Digital." 27 Mei 2024.

Sihombing, Eka N.A.M., Cynthia Hadita, and Muhammad Aufa Abdillah Sihombing. 2024. "The Application of Law Analyzers in Harmonizing Draft Laws: Twilight of Legislative Drafter." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 18, no. 3: 207–220. doi:10.30641/kebijakan.2024.V18.207-220.

Sunstein, Cass R. 2018. *The Cost-Benefit Revolution*. Cambridge, MA: MIT Press.

Surden, Harry. 2019. "Artificial Intelligence and Law: An Overview." *Georgia State University Law Review* 35, no. 4: 1305–1333.

The White House. 2023. *Executive Order 14110: Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*. 30 October 2023.

The White House. 2025. "Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence." Executive Order, 23 January 2025.

United Nations General Assembly. 2024. *Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development*. A/RES/78/265, 21 March 2024.

UNESCO. 2021. *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*. Paris: UNESCO.

Vredenburgh, Kate. 2024. "Transparency and Explainability for Public Policy." *LSE Public Policy Review* 3, no. 3: 4. doi:10.31389/lseppr.111.

Wardana, Dodi Jaya, and Deni Setiyawan. 2025. "Integration of Artificial Intelligence in Indonesian Legislation: Towards Participatory and Transparent Smart Law-Making." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 32, no. 3: 634–652. doi:10.20885/iustum.vol32.iss3.art5.

World Economic Forum. 2025. *The Future of Jobs Report 2025*. Geneva: World Economic Forum.

ISSN 0216-1338