ISSN 0216-1338

Jurnal LEGISLASI INDONESIA

Indonesian Journal of Legislation

Vol. 16 No. 4 - Desember 2019

Analisis Yuridis Pengaturan Konsil Kebidanan Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan dan Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia

Redefenisi Pidana dan Pemidanaan Korporasi dalam Perspektif RUU KUHP

Harmonisasi Pemerintah Pusat dengan Daerah sebagai Efektivitas Sistem Pemerintahan

Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung

Strategi Pemikiran Politik ke Arah Penegasan dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensiil Di Indonesia (Kajian dari Perspektif Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia)

Rekoneksi Hukum dan Disrupsi Teknologi Melalui Tafsir Konstitusional Mendukung Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan

Saksi Pelaku dalam Perspektif Viktimologi

Problematika Pengaturan Pendaftaran Tanah Adat di Bali

Pelaksanaan Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tentang Pembinaan dan Pendayagunaan Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan

Analisis Wacana Hukuman Pancung di Provinsi Aceh

JLI	Vol. 16	Nomor 4	Jakarta Desember 2019	Hlm 399 - 523	ISSN 0216-1338

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

ISSN 0216-1338

Jurnal LEGISLASI INDONESIA

Vol. 16 No. 4 - Desember 2019 Hlm 399 - 523

Jurnal Legislasi Indonesia merupakan jurnal ilmiah yang memuat artikel-artikel hasil penelitian, kajian dan pemikiran dalam bidang perundang-undangan dan hukum. Dikelola dan diterbitkan oleh Direktorat Pengundangan, Penerjemahan, dan Publikasi Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Diterbitkan (4) empat kali dalam setahun yaitu bulan Maret, Juni, September, dan Desember. Jurnal Legislasi Indonesia diharapkan menjadi salah satu media untuk mempublikasikan pemikiran dari para praktisi perundang-undangan dan hukum, para perancang peraturan perundang-undangan di seluruh instansi kementerian atau lembaga non kementerian maupun yang menaruh perhatian terhadap isu-isu legislasi di Indonesia.

SUSUNAN DEWAN REDAKSI:

Pembina	:	Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana S.H. M.Hum
Penanggungjawab	:	Imam Santoso, S.H., M.M
Editor	:	1. Rizki Arfah. S.H 2. Ratih Sri Martani, S.E., S.H., M.Si
Bagian Editing	:	1. Hananta Sugama, S.T. 2. Akhmad Dian Hartantie, S.Sos
Penyunting Tata Bahasa	:	1. Devi Novita, S.Kom. 2. Melita Berlina Meliala, S.H. 3. Fajar Dwi Anggono, S.Kom.
Penyunting Tata Letak dan IT	: :	1. I Gede Dodi Bariman, S.H.,M.M 2. Muchtar Sani, S.Kom.
Cetak Draft	:	1. Ursula Nova Salmi, A.Md. 2. Sukarti, S.H.,M.H.

Mitra Bestari :

1. Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rahcmi Handayani, S.H., M.M.
   Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Solo
2. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.
   Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
3. Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H
   Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta

Penerbit:
Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 6-7 Jakarta Selatan
Telp. (021) 52921242, Fax. (021) 52921242
e-mail: legislasi@yahoo.com
e-jurnal: http//e-jurnal.peraturan.go.id

DARI REDAKSI

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Legislasi Indonesia (JLI) Volume 16 Nomor 4 Tahun 2019 telah diterbitkan dan memuat 10 (sepuluh) artikel. Artikel yang dimuat selalu memperhatikan kaedah-kaedah jurnal ilmiah dan sesuai dengan pedoman yang telah ditentukan. JLI Volume 16 Nomor 4 Tahun 2019 selain diterbitkan dengan media cetak juga dipublikasikan secara elektronik melalui laman *www.e-jurnal.peraturan.go.id*.

JLI Volume 16 Nomor 4 Tahun 2019 membahas mengenai Analisis Yuridis Pengaturan Konsil Kebidanan Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan dan Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia; Redefenisi Pidana dan Pemidanaan Korporasi dalam Perspektif RUU KUHP; Harmonisasi Pemerintah Pusat dengan Daerah sebagai Efektivitas Sistem Pemerintahan; Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung; Strategi Pemikiran Politik ke Arah Penegasan dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensiil Di Indonesia (Kajian dari Perspektif Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia); Rekoneksi Hukum dan Disrupsi Teknologi Melalui Tafsir Konstitusional Mendukung Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan; Saksi Pelaku dalam Perspektif Viktimologi; Problematika Pengaturan Pendaftaran Tanah Adat di Bali; Pelaksanaan Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tentang Pembinaan dan Pendayagunaan Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Bali; dan Analisis Wacana Hukuman Pancung di Provinsi Aceh.

Redaksi JLI mengucapkan terima kasih dan memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rahcmi Handayani, S.H., M.M., Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M., dan Dr. Sunny Ummul Firdaus, 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, Desember 2019

Salam Redaksi

DAFTAR ISI

Dari Redaksi **i**

Daftar Isi **ii**

Artikel:

Analisis Yuridis Pengaturan Konsil Kebidanan Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan dan Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia
Nita Ariyulinda **399-407**

Redefenisi Pidana dan Pemidanaan Korporasi dalam Perspektif RUU KUHP
Harkristuti Harkrisnowo **408-418**

Harmonisasi Pemerintah Pusat dengan Daerah sebagai Efektivitas Sistem Pemerintahan
Andryan **419-432**

Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung
Ni Luh Gede Astariyani & Bagus Hermanto **433-447**

Strategi Pemikiran Politik ke Arah Penegasan dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensiil Di Indonesia (Kajian dari Perspektif Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia)
I Nyoman Budiana & I Made Warta **448-457**

Rekoneksi Hukum dan Disrupsi Teknologi Melalui Tafsir Konstitusional Mendukung Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan
Muhammad Reza Winata & Oly Viana Agustine **458-476**

Saksi Pelaku dalam Perspektif Viktimologi
Wisnu Indaryanto **477-486**

Problematika Pengaturan Pendaftaran Tanah Adat di Bali
Made Oka Cahyadi Wiguna **487-498**

Pelaksanaan Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tentang Pembinaan dan Pendayagunaan Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Bali
Bungasan Hutapea & Fuji Narindrani **499-513**

Analisis Wacana Hukuman Pancung di Provinsi Aceh
Eka N.A.M. Sihombing & Cynthia Hadita **514-523**

ANALISIS YURIDIS PENGATURAN KONSIL KEBIDANAN DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2019 TENTANG KEBIDANAN DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2014 TENTANG TENAGA KESEHATAN DAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 90 TAHUN 2017 TENTANG KONSIL TENAGA KESEHATAN INDONESIA

Nita Ariyulinda
Perancang Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto Kav. 6 Jakarta Pusat
Telp. (021) 5715851
Email: nita_ldf@yahoo.com
Naskah diterima: 1/10/2019, direvisi: 13/11/2019, disetujui: 15/11/2019

Abstrak

Tenaga kesehatan terdiri dari dua belas kelompok, salah satunya bidan. Dilihat dari jumlah, fungsi, tugas dan wewengan bidan dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat maka dibentuk pengaturan mengenai bidan melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Dalam undang-undang tersebut mengatur mengenai tugas Konsil Kebidanan yaitu menyusun standar kompetensi, memberikan surat tanda registrasi, melakukan pembinaan dan pengawasan. Tugas konsil kebidanan tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan yang mengatur mengenai tugas, fungsi dan kewenangan konsil masing-masing tenaga kesehatan dan pembentukan konsil masing-masing tenaga kesehatan yang didelegasikan ke Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia. Namun dalam Perpres tersebut tidak mengatur mengenai pembentukan konsil kebidanan, sementara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan tidak mengatur mengenai pembentukan Konsil Kebidanan. Hal ini menjadi kendala bagi Konsil Kebidanan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sehingga dalam tulisan ini akan membahas mengenai pengaturan Konsil Kebidanan dalam UU tentang Kebidanan dikaitkan dengan UU tentang Tenaga Kesehatan dan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia dan upaya yang harus dilakukan Pemerintah agar Konsil Kebidanan dapat menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam UU tentang Kebidanan.

Kata Kunci: Konsil Kebidanan, Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia, konsil masing-masing tenaga kesehatan.

Abstract

Health workers consist of twelve groups, one of which is midwife. Judging from the number and importance of the functions, duties and authority of midwives in providing health services to the public, a regulation on midwives was formed through Law Number 4 of 2019 on Midwifery. The law regulates the duties of the Midwifery Council, which is to prepare competency standards, provide registration certificates, provide guidance and supervision. The task of the midwifery council refers to Law Number 36 of 2014 on Health Workers that regulates the duties, functions and authority of the council of each health worker and the formation of the council of each health worker delegated to Presidential Regulation Number 90 of 2017 on Indonesian Health Workers Council. However, the Presidential Regulation does not regulate the formation of midwifery councils, while Law Number 4 of 2019 on Midwifery does not regulate the formation of Midwifery Councils. This becomes an obstacle for the Midwifery Council in carrying out its duties and functions, so that in this paper will discuss issues regarding the regulation of the Midwifery Council in Law on Midwifery associated with the Law on Health Workers and the Presidential Regulation on the Indonesian Health Workers Council and about what the Government must do so The Midwifery Council can carry out its functions, duties and authorities as stipulated in the Midwifery Law.

Keywords: Midwifery Council, Indonesian Health Workers Council, Council of each health worker.

A. Pendahuluan

Dalam Pasal 28H dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), kesehatan menjadi hak konstitusional setiap warga negara dan menjadi tanggung jawab Pemerintah untuk menyediakan pelayanan kesehatan. Pembangunan kesehatan sebagai upaya negara untuk memberikan pelayanan kesehatan yang didukung oleh sumber daya kesehatan, baik dari tenaga kesehatan maupun tenaga non-kesehatan.

Tenaga kesehatan dibagi dalam dua belas kelompok, salah satunya tenaga kebidanan.[1] Jenis tenaga kesehatan yang masuk dalam kelompok tenaga kebidanan yaitu bidan.[2] Bidan sebagai salah satu tenaga kesehatan yang memiliki peranan penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan melalui penyelenggaraan pelayanan kebidanan secara bertanggung jawab, akuntabel, bermutu, aman, dan terjangkau.[3] Sebagai tenaga profesional, bidan memikul tanggung jawab atas pelayanan yang diberikan dan berupaya secara optimal mengutamakan keselamatan klien dan kesehatan masyarakat agar masyarakat mampu meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat sehingga akan terwujud derajat kesehatan yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif.[4]

Bidan dalam menjalankan tugas dan wewenang harus terus menerus meningkatkan mutu pemberian pelayanan kesehatan melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, sertifikasi, registrasi, perizinan, pembinaan, pengawasan, dan pemantauan.[5] Untuk meningkatkan mutu praktik bidan, memberikan pelindungan dan kepastian hukum kepada bidan serta memberikan jaminan pelayanan kesehatan yang maksimal kepada masyarakat maka dibutuhkan peran konsil yaitu Konsil Kebidanan. Konsil Kebidanan merupakan salah satu dari konsil masing-masing tenaga kesehatan. Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan (UU tentang Tenaga Kesehavvtan) menyebutkan bahwa konsil masing-masing tenaga kesehatan mempunyai fungsi pengaturan, penetapan, dan pembinaan dalam menjalankan praktik untuk meningkatkan mutu pelayanan kesehatan.[6] Konsil masing-masing tenaga kesehatan tersebut merupakan bagian dari Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.[7]

Sebagaimana diketahui bahwa Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia telah dibentuk dengan Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia (Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia). Berdasarkan UU tentang Tenaga Kesehatan dan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia, Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia adalah lembaga yang melaksanakan tugas secara independen yang terdiri atas konsil masing-masing tenaga kesehatan.

Berdasarkan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia, konsil masing-masing tenaga kesehatan, terdiri atas: a. Konsil Keperawatan; b. Konsil Kefarmasian; dan c. Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan.[8] Dalam Perpres tersebut tidak ada pembentukan Konsil Kebidanan. Dengan tidak adanya pembentukan Konsil Kebidanan di dalam perpres tersebut maka akan menjadi kendala bagi Konsil Kebidanan Indonesia untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan (UU tentang Kebidanan), sementara dalam UU tentang Kebidanan juga tidak mengatur mengenai pembentukan Konsil Kebidanan.

Oleh sebab itu berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang ingin dibahas dalam penulisan

---

1. Lihat Pasal 11 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
2. Lihat Pasa 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
3. Biro Komunikasi dan Pelayanan Masyarakat, Kementerian Kesehatan RI, Ruu Tentang Kebidanan Akan Maju Ke Rapat Paripurna, http://www.depkes.go.id/article/print/19020600003/ruu-tentang-kebidanan-akan-maju-ke-rapat-paripurna.html, diakses tanggal 26 Agustus 2019.
4. Kurniati A dan Effendi F, 2012, Kajian SDM Kesehatan di Indonesia, Salemba Medika, Jakarta, hlm. 30.
5. Nurmawati, 2010, Mutu Pelayanan Kebidanan, Trans info media, Jakarta, hlm. 35.
6. Lihat Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
7. Lihat Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
8. Pasal 6 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.

ini yaitu bagaimana pengaturan Konsil Kebidanan dalam UU tentang Kebidanan dikaitkan dengan UU tentang Tenaga Kesehatan dan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia dan upaya yang harus dilakukan Pemerintah agar Konsil Kebidanan dapat menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya untuk meningkatkan mutu praktik pelayanan kebidanan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU tentang Kebidanan.

Adapun tujuan dari penulisan ini untuk mengetahui pengaturan Konsil Kebidanan dalam UU tentang Kebidanan dikaitkan dengan UU tentang Tenaga Kesehatan dan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia dan untuk mengetahui upaya yang harus dilakukan Pemerintah agar Konsil Kebidanan dapat menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam UU tentang Kebidanan. Dalam tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka pengkajian dilakukan dengan menganalisis UU tentang Kebidanan, UU tentang Tenaga Kesehatan dan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia. Permasalahan dan analisa dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis yakni memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai pengaturan Konsil Kebidanan dalam UU tentang Kebidanan, UU tentang Tenaga Kesehatan dan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.

B. Pembahasan

B.1. Pengertian Bidan

Bidan adalah seseorang yang telah menyelesaikan program pendidikan bidan yang diakui oleh negara, telah berhasil menyelesaikan pendidikan tertentu lainnya yang disyaratkan serta memperoleh kualifikasi yang diperlukan untuk didaftarkan dan/atau diberi izin untuk menjalankan praktik kebidanan.[9] Menurut *World Health Organization* (WHO), kebidanan meliputi perawatan wanita selama masa kehamilan, persalinan, pasca persalinan dan perawatan bayi baru lahir.[10] Termasuk tindakan yang bertujuan mencegah masalah kesehatan pada kehamilan, deteksi kondisi abnormal, pengadaan bantuan medis bila diperlukan, dan pelaksanaan langkah-langkah darurat dengan tidak adanya bantuan medis.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, bidan adalah wanita yang mempunyai kepandaian menolong dan merawat orang melahirkan dan bayinya. Kebidanan adalah segala sesuatu mengenai bidan atau cara menolong dan merawat orang beranak. Dalam dokumen Anggaran Dasar Anggaran Rumah Tangga (AD-ART) Ikatan Bidan Indonesia (IBI) tahun 2013, bidan adalah seorang perempuan yang lulus dari pendidikan bidan yang diakui pemerintah dan organisasi profesi di wilayah Negara Republik Indonesia serta memiliki kompetensi dan kualifikasi untuk diregister, sertifikasi dan atau secara sah mendapat lisensi untuk menjalankan praktik kebidanan.[11]

Sehingga dapat disimpulkan bahwa bidan adalah seorang perempuan yang telah menyelesaikan pendidikan tinggi kebidanan, baik di dalam maupun di luar negeri yang diakui oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; memiliki kompetensi tertentu yang dipersyaratkan untuk disertifikasi, diregistrasi dan diberi izin lisensi yang sah untuk melaksanakan pelayanan kebidanan. Kebidanan adalah segala sesuatu mengenai kegiatan pemberian asuhan pada perempuan selama masa persiapan kehamilan, hamil, persalinan normal, pasca persalinan dan asuhan pada bayi baru lahir dan balita.

B.2. Konsil Kebidanan

Secara konseptual konsil merupakan badan yang dibentuk dalam rangka melindungi masyarakat penerima jasa pelayanan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan. Konsil Kebidanan Indonesia merupakan lembaga otonom dan independen, bertanggung jawab kepada Presiden sebagai kepala negara. Di Indonesia, salah satu tenaga kesehatan yang telah memiliki konsil yaitu perawat dan apoteker, selain itu tenaga medis yaitu dokter. Dalam hal ini konsil sangat berperan dalam hal pengaturan dan

9. Asrinah, dkk. 2010. Konsep Kebidanan. Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 45.
10 Adnani, Qorinah Estiningtyas Sakilah. 2013. Filosofi Kebidanan. TIM, Jakarta, hlm.36.
11. Heryani, Reni. 2011. Buku Ajar Konsep Kebidanan. TIM, Jakarta, hlm. 29.

pengawasan kepada tenaga perawat dan apoteker serta dokter dalam menjalan praktik di masyarakat.

Latar belakang dibentuknya konsil kedokteran, yaitu untuk melindungi masyarakat, membina profesi dan memberikan kepastian hukum kepada penerima jasa pelayanan kesehatan dan pemberi jasa pelayanan kesehatan.[12] Begitu pula yang menjadi latar belakang dibentuknya Konsil Keperawatan yaitu meningkatkan kualitas praktik keperawatan dan juga kualitas pendidikan keperawatan. Salah satu tugas beratnya adalah menata pendidikan dan praktik keperawatan agar kembali ke jalur profesionalnya yang benar serta perlindungan hukum terhadap perawat yang melakukan praktik keperawatannya serta masyarakat selaku pengguna jasa layanan keperawatan.[13]

Di negara-negara yang sudah maju, pengaturan dan pengawasan suatu profesi merupakan tanggung jawab dari organisasi profesi melalui suatu lembaga konsil keprofesian yang mandiri dan dibentuk berdasarkan undang-undang.[14] Contoh negara yang telah memiliki konsil kebidanan yaitu Belanda, Amerika Serikat, Inggris, dan Spanyol. Secara umum tugas dari konsil bidan di negara-negara yang telah membentuk konsil tersebut yaitu mengatur sertifikasi bidan, sebagai pusat data bidan, mengatur program pelatihan kepada bidan, memberikan pertimbangan untuk memberikan skorsing/suspensi kepada bidan, dan mengawasi efektifitas dari keprofesian yang dijalankan oleh para bidan.[15] Selain itu konsil ini juga yang melakukan pencatatan (*record)* terhadap bidan yang berpraktik dalam suatu wilayah.

Di Indonesia, melalui UU tentang Kebidanan mengatur mengenai Konsil Kebidanan. Berdasarkan Pasal 1 angka 18, Konsil Kebidanan adalah bagian dari konsil tenaga kesehatan Indonesia yang tugas, fungsi, wewenang, dan keanggotaannya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

B.3. Pengaturan Konsil Kebidanan dalam UU tentang Kebidanan Dikaitkan dengan UU tentang Tenaga Kesehatan dan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia

Tujuan dibentuknya UU tentang Kebidanan yaitu untuk meningkatkan mutu pendidikan bidan, meningkatkan mutu pelayanan kebidanan, memberikan pelindungan dan kepastian hukum kepada bidan dan klien, serta meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Salah satu subtansi yang diatur dalam UU tentang Kebidanan yaitu mengenai Konsil Kebidanan. Konsil Kebidanan merupakan bagian dari Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia yang tugas, fungsi, wewenang, dan keanggotaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[16]

Keberadaan Konsil Kebidanan sangat penting untuk peningkatan dan pengawasan penyelenggaraan pelayanan kebidanan. Dalam UU tentang kebidanan tidak ada bab khusus mengenai Konsil Kebidanan. Subtansi mengenai Konsil Kebidanan tersebar dalam beberapa bab yaitu bab tentang pendidikan kebidanan yang mengatur bahwa Konsil Kebidanan bertugas untuk menyusun standar kompetensi; bab tentang registrasi dan izin praktik yang mengatur bahwa Konsil Kebidanan bertugas memberikan surat tanda registrasi kepada bidan; bab tentang bidan warga negara Indonesia lulusan luar negeri mengatur bahwa Konsil Kebidanan bertugas memberikan surat tanda registrasi kepada bidan warga negara Indonesia lulusan luar negeri; bab tentang bidan warga negara asing yang mengatur bahwa Konsil Kebidanan bertugas memberikan surat tanda registrasi sementara kepada bidan warga negara asing; bab tentang praktik kebidanan yang mengatur bahwa Konsil Kebidanan bertugas dalam hal pengaturan, penetapan, dan pembinaan praktik kebidanan; dan bab tentang pembinaan dan pengawasan yang mengatur bahwa Konsil Kebidanan bertugas dalam hal memberikan pembinaan dan

12. KKI, Rapat Pembahasan naskah urgensi dan kajian pedoman CPD Kedokteran dan Kedokteran Gigi, https://www.kki.go.id/index.php/subMenu/informasi/berita/detailberita/179, diakses tanggal 13 November 2019.
13. Nelly Safrina, Konsil Keperawatan, Harapan yang Belum Terwujud, https://www.kompasiana.com/nellysafrina/5a3a10aacaf7db02785094b2/konsil-keperawatan-harapan-yang-belum-terwujud?page=all, diakses tanggal 13 November 2019.
14. Sari, Rury Narulita. 2012. Konsep Kebidanan. Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 46.
15. Salmiati, dkk. 2008. Konsep Kebidanan: Manajemen & Standar Pelayanan. Jakarta: EGC, hlm. 27.
16. Lihat Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

melakukan pengawasan. Dengan demikian sangat jelas apa yang menjadi tugas Konsil Kebidanan dalam UU tentang Kebidanan tersebut.

Dalam UU tentang Kebidanan tidak mengatur mengenai pembentukan Konsil Kebidanan dan susunan organisasiannya dikarenakan Konsil Kebidanan merupakan salah satu dari konsil masing-masing tenaga kesehatan, yang mana konsil masing-masing tenaga kesehatan tersebut bagian dari Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia. Hal ini mengacu kepada UU tentang Tenaga Kesehatan Pasal 34 ayat (2) yang menyatakan bahwa Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia terdiri atas konsil masing-masing tenaga kesehatan. Hal ini mengandung makna bahwa Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia adalah suatu konsil yang menghimpun konsil masing-masing tenaga kesehatan.

Dihimpunnya setiap konsil masing-masing tenaga kesehatan dalam satu Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia yang memiliki satu sekretariat bertujuan untuk mempermudah koordinasi dan pengelolaan sehingga lebih hemat pembiayaan.[17] Jika setiap tenaga kesehatan membentuk konsil yang indepeden dan bertanggung jawab langsung ke presiden, seperti model Konsil Kedokteran Indonesia maka akan banyak sekali lembaga negara berbentuk konsil yang tentunya akan menambah dan membebani anggaran negara.[18]

Konsil masing-masing tenaga kesehatan dimaksudkan bahwa setiap jenis tenaga kesehatan memiliki konsil.[19] Konsil masing-masing tenaga kesehatan menjadi anggota dari Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.[20] Konsil masing-masing tenaga kesehatan memiliki fungsi, tugas dan wewenang yang dilaksanakan secara independen dan antar konsil tidak saling mempengaruhi dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.[21] Adapun masing-masing tenaga kesehatan yang dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) UU tentang Tenaga Kesehatan mengacu dalam Pasal 11 ayat (1) UU tentang Tenaga Kesehatan yang mengatur mengenai jenis-jenis tenaga kesehatan yang dikelompokan menjadi dua belas kelompok tenaga kesehatan.[22] Salah satu dari kelompok tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kebidanan.

Konsil masing-masing tenaga kesehatan bertugas melakukan registrasi tenaga kesehatan, melakukan pembinaan tenaga kesehatan dalam menjalankan praktik tenaga kesehatan, menyusun standar nasional pendidikan tenaga kesehatan, menyusun standar praktik dan standar kompetensi tenaga kesehatan, dan meningkatkan disiplin praktik tenaga kesehatan.[23] Adapun kewenangan konsil masing-masing tenaga kesehatan yaitu menyetujui atau menolak permohonan registrasi tenaga kesehatan, menerbitkan atau mencabut surat tanda registrasi, menyelidiki dan menangani masalah yang berkaitan dengan pelanggaran disiplin profesi tenaga kesehatan, menetapkan dan memberikan sanksi disiplin profesi tenaga kesehatan dan memberikan pertimbangan pendirian atau penutupan institusi pendidikan tenaga kesehatan.[24]

Dengan demikian pengaturan Konsil Kebidanan dalam UU tentang Kebidanan terkait dengan fungsi, tugas, kewenangan dan tidak adanya pengaturan

17. Lihat risalah rapat pembahasan tingkat 1 RUU tentang Tenaga Kesehatan antara DPR dan Pemerintah tanggal 27 Agustus 2014, hal. 176.
18. Hukum Online, DPR dan Pemerintah Sepakat KTKI Konstitusional, ttps://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55e6e6285a8dc/dpr-dan-pemerintah-sepakat-ktki-konstitusional/, diakses tanggal 5 September 2019.
19. Lihat risalah rapat pembahasan tingkat 1 RUU tentang Tenaga Kesehatan antara DPR dan Pemerintah tanggal 27 Agustus 2014, hal. 177.
20. Konsil masing-masing tenaga kesehatan tidak termasuk Konsil Kedokteran Indonesia, hal ini berdasarkan hasil putusan Mahkamah Konstitusi No. 82/PUU-XIII/2015. https://peraturan.bpk.go.id › Home › DownloadUjiMateri › 82_PUU-XIII_2..., diakses tanggal 6 September 2019.
21. ibid.
22. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dikelompokan dalam tenaga psikologi klinis; tenaga keperawatan; tenaga kebidanan; tenaga kefarmasian; tenaga kesehatan masyarakat; tenaga kesehatan lingkungan; tenaga gizi, tenaga keterapian fisik; tenaga keteknisian medis, tenaga teknik biomedika, tenaga kesehatan tradisional, dan tenaga kesehatan lain. Berdasarkan hasil Putusan MK No. 82/PUU-XIII/2015 bahwa tenaga medis tidak masuk dalam kelompok tenaga kesehatan.
23. Lihat Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
24. Lihat Pasal 38 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.

mengenai pembentukan konsil kebidanan telah sesuai dengan UU tentang Tenaga Kesehatan. Namun Konsil Kebidanan dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam UU tentang Kebidanan akan menemukan kendala. Kendalanya terletak pada Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.

Dalam Perpres tersebut tidak membentuk Konsil Kebidanan, yang ada hanya Konsil Keperawatan, Konsil Kefarmasian dan Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan. Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan tersebut menaungi seluruh tenaga kesehatan selain tenaga kesehatan perawat dan tenaga kesehatan farmasi. Dengan demikian tenaga kesehatan bidan bergabung dalam Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan Indonesia.

"Dalam Perpres tentang Tenaga Kesehatan Pasal 7:

(1) Dalam hal diperlukan, Menteri dapat membentuk konsil tersendiri di lingkungan Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia bagi jenis Tenaga Kesehatan tertentu yang tergabung dalam Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4).

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pembentukan konsil tersendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri."

Dalam Pasal 7 ayat (1) menegaskan bahwa "dalam hal diperlukan", namun dalam Perpres tersebut tidak mengatur mengenai kriteria atau persyaratan "dalam hal diperlukan", sehingga tidak jelas dalam hal keadaan apa perlu dibentuk konsil atau bisa ditafsirkan bebas sehingga tidak memberikan kepastian hukum dalam hal pembentukan konsil tersendiri untuk jenis tenaga kesehatan yang tergabung dalam Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan.

Istilah Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan yang diatur dalam Perpres tentang Tenaga Kesehatan Indonesia memiliki makna yang berbeda dengan Konsil Kebidanan yang termaktub dalam UU tentang Kebidanan, sehingga Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan tidak bisa disama artikan dengan Konsil Kebidanan. Oleh sebab itu secara yuridis, Konsil kebidanan tidak dapat menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya.

B.4. Upaya yang Perlu dilakukan agar Konsil Kebidanan dapat Menjalankan Fungsi, Tugas, dan Kewenangannya Sesuai dengan UU tentang Kebidanan

Bidan salah satu komponen pemberi pelayanan kesehatan kepada masyarakat yang terkait langsung dengan pemberian pelayanan kesehatan kepada para ibu dan anak di Indonesia.[25] Dengan disahkannya UU tentang Kebidanan, menjadi dasar atau landasan hukum bagi bidan dalam melaksanakan pelayanan kebidanan yang akan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan bidan.[26] Lahirnya UU tentang Kebidanan merupakan peluang dalam pengaturan profesi bidan secara komprehensif mulai dari pendidikan, pelayanan dan pengembangan profesi bidan.[27] Mengingat jumlah peran dan fungsi bidan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat maka perlu ada pengaturan, penetapan, dan pembinaan Bidan yang jelas.

Supaya tercapai tujuan dan dapat diimplementasikan UU tentang Kebidanan maka Pemerintah seharusnya melakukan perubahan atau revisi terhadap Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia, sehingga ada kejelasan dalam hal pembentukan konsil kebidanan. Adapun subtansi yang perlu dilakukan perubahan dalam Perpres tersebut adalah Pasal 6 terkait dengan pembentukan konsil masing-masing tenaga kesehatan, yang mana dalam pasal tersebut hanya mengatur pembentukan tiga konsil, yaitu Konsil Keperawatan, Konsil Kefarmasian dan Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan.

Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c Perpres tentang Konsil

25. R.A. Antari Inaka Turingsih, Tanggung Jawab Keperdataan Bidan Dalam Pelayanan Kesehatan, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, hlm. 188.
26. Sumaryono E, 2008, Etika Profesi Hukum, Kanikus, Yogyakarta, hlm. 43.
27. Ikatan Bidan Indonesia, "Lahirnya Undang-Undang Kebidanan sebagai Bentuk Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Masyarakat dan Bidan", https://www.ibi.or.id/id/article_view/A20190214001/lahirnya-undang-undang-kebidanan-sebagai-bentuk-perlindungan-dan-kepastian-hukum-bagi-masyarakat-dan-bidan.html, diakses tanggal 9 September 2019.

Tenaga Kesehatan Indonesia tidak ada bedanya dengan Majelis Tenaga Kesehatan Indonesia (MTKI) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 46 Tahun 2013 tentang Registrasi Tenaga Kesehatan. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 46 Tahun 2013 tentang Registrasi Tenaga Kesehatan, MTKI merupakan lembaga untuk dan atas nama Menteri Kesehatan yang berfungsi menjamin mutu tenaga kesehatan dalam memberikan pelayanan kesehatan yang terdiri dari unsur kementerian dan organisasi profesi.[28]

Adapun persamaan antara Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan dengan MTKI yaitu *Pertama* MTKI menaungi seluruh tenaga kesehatan (kecuali dokter dan dokter gigi) begitu pula Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan menaungi seluruh tenaga kesehatan selain perawat dan apoteker serta teknis kefarmasian.[29] *Kedua*, MTKI dan Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan mempunyai tugas, fungsi dan wewenang yang sama antara lain melakukan registrasi, pembinaan penyelenggaraan dalam praktik dan memberikan tindakan administrasi atau disiplin. *Ketiga,* keanggotaan MTKI dan Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan antara lain terdiri dari organisasi profesi masing-masing tenaga kesehatan.

Sebagaimana diketahui bahwa dengan adanya UU tentang Tenaga Kesehatan, masing-masing tenaga kesehatan memiliki konsil tersendiri dan masing-masing konsil tersebut berhimpun dalam Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia. Pola seperti ini tentunya sangat berbeda dengan MTKI sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 46 Tahun 2013 tentang Registrasi Tenaga Kesehatan. UU tentang Tenaga Kesehatan mengubah sistem MTKI menjadi Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia. Hal ini sesuai dengan salah satu dari tujuan UU tentang Tenaga Kesehatan yaitu untuk mendukung dalam hal pembinaan dan pengawasan mutu tenaga kesehatan sesuai dengan kompetensi yang diharapkan dalam mendukung penyelenggaraan pelayanan kesehatan bagi seluruh penduduk Indonesia.[30]

Oleh sebab itu pembinaan dan pengawasan tenaga kesehatan diserahkan kepada pihak yang memiliki kompetensi sesuai dengan profesinya[31], misalnya dokter dan dokter gigi ditangani oleh Konsil Kedokteran Indonesia, yang di dalamnya terdiri dari para dokter dan dokter gigi, selain itu ada pula unsur pendukung lainnya yang khusus dalam bidang kedokteran.[32] Begitu pula dengan Perawat dan Apoteker serta tenaga teknis kefarmasian, masing-masing memiliki konsil sesuai dengan profesi dan kompetensinya.[33]

Perawat memiliki Konsil Keperawatan sebagaimana telah dibentuk dalam Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia[34]. Dalam Pasal 6 ayat (2) Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia mengatur bahwa Konsil Keperawatan menaungi berbagai jenis perawat. Keanggotaan Konsil Keperawatanpun terdiri dari organisasi profesi perawat, kolegium keperawatan, asosiasi institusi pendidikan keperawatan dan unsur pendukung lainnya.[35] Hal ini sangat jelas ditangani oleh orang yang memiliki kompetensi di bidang keperawatan. Dalam Pasal 6 ayat (3) Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia mengatur bahwa Konsil Kefarmasian menaungi apoteker dan tenaga teknis kefarmasian. Keanggotaan dari Konsil Kefarmasian pun terdiri dari para pihak yang memiliki kompetensi di bidang kefarmasian yaitu organisasi profesi,

28. Lihat Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 46 Tahun 2013 Tentang Registrasi Tenaga Kesehatan.
29. Perawat dan Apoteker serta teknis farmasi tidak masuk ke dalam Konsil Gabungan Tenaga Kesehatan dikarenakan sebelum diterbitkannya Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan, Perawat telah memiliki Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 dan Apoteker telah memiliki Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian. Dokter dan Dokter Gigi berada di bawah Konsil Kedokteran Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran.
30. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
31. Sedarmayanti, 2007, Manajemen Sumber Daya Manusia, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 41.
32. Setya Wahyudi, 2011, Tanggung Jawab Rumah Sakit Terhadap Kerugian Akibat Kelalaian Tenaga Kesehatan dan Implikasinya. Junal, Dinamika Hukum, Vol. 11, No. 3.
33. PPNI, 2005, Standar Kompetensi Perawat Indonesia, PPNI, Jakarta, hlm. 17.
34. Lihat Pasal 6 ayat (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.
35. Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.

kolegium, asosiasi institusi pendidikan dan unsur pendukung lainnya.[36]

Dari ketiga contoh di atas yaitu dokter, perawat dan apoteker serta tenaga teknis kefarmasian masing-masing memiliki konsil dan keanggotaannyapun terdiri dari para profesional sesuai dengan kompetensi di bidangnya.[37] Adapun keanggotaan dari konsil gabungan tenaga kesehatan antara lain organisasi profesi untuk masing-masing jenis tenaga kesehatan, kolegium untuk masing-masing jenis tenaga kesehatan, dan asosiasi institusi pendidikan sebanyak tiga orang.[38] Dilihat dari keanggotaan konsil gabungan tenaga kesehatan tidak terlihat kekhususannya seperti hal nya Konsil Kedokteran, Konsil Keperawatan dan Konsil Kefarmasian. Padahal setiap jenis tenaga kesehatan memiliki kekhususan yang dapat dilihat mulai dari tahap pendidikan, standar pelayanan, kode etik, pembinaan dan pengawasan sehingga harus ditangani oleh pihak yang memiliki kompetensi dibidangnya.[39]

Dengan demikian perubahan subtansi dalam Pasal 6 ayat (1) Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia mengenai konsil masing-masing tenaga kesehatan mengacu pada Pasal 11 ayat (1) UU tentang Tenaga Kesehatan, sehingga tidak ada lagi istilah konsil gabungan tenaga kesehatan. Dengan diubahnya Pasal 6 ayat (1) tersebut maka berpengaruh terhadap subtansi Bab III tentang Keanggotaan Konsil Masing-Masing Tenaga Kesehatan, yang semula hanya mengatur keanggotaan Konsil Keperawatan, keanggotaan Konsil Kefarmasian dan keanggotaan Konsil Gabungan Tenaga kesehatan diubah sehingga mengatur seluruh keanggotaan konsil masing-masing tenaga kesehatan, yaitu keanggotaan Konsil Keperawatan, keanggotaan Konsil kefarmasian, keanggotaan Konsil kebidanan, keanggotaan Konsil tenaga psikologis klinis, keanggotaan konsil kesehatan masyarakat, keanggotaan konsil kesehatan lingkungan, keanggotaan konsil gizi, keanggotaan konsil keterapian fisik, keanggotaan konsil keteknisian medis, keanggotaan konsil tenaga teknik biomedika, dan keanggotaan konsil kesehatan tradisional.

Dengan terbentuknya Konsil Kebidanan dalam Perpres tentang Tenaga Kesehatan maka Konsil Kebidanan dapat menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya sesuai dengan UU tentang Kebidanan. Dengan demikian segala hal yang berkaitan dengan kebidanan diserahkan kepada pihak yang memiliki kompetensi di bidang kebidanan, begitu pula dengan tenaga kesehatan lainnya. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, memberikan pelindungan dan kepastian hukum kepada bidan dan masyarakat, meningkatkan mutu bidan serta pelayanan kebidanan.

C. Penutup

Berdasarkan uraian di atas maka pengaturan Konsil Kebidanan dalam UU tentang Kebidanan dikaitkan dengan UU tentang Tenaga Kesehatan dan Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia yaitu mengatur mengenai tugas dan fungsi Konsil Kebidanan. Tugas dan fungsi Konsil Kebidanan tersebut mengacu kepada fungsi dan tugas dari konsil masing-masing tenaga kesehatan yang diatur dalam UU tentang Tenaga Kesehatan. Terkait mengenai pembentukan Konsil Kebidanan, hal tersebut tidak diatur dalam UU tentang Kebidanan dikarenakan dalam UU tentang Tenaga Kesehatan telah mengatur mengenai pembentukan konsil masing-masing tenaga kesehatan yang di delegasikan kedalam Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia. Namun dalam Perpres tersebut tidak ada pengaturan mengenai pembentukan Konsil Kebidanan, sehingga mengakibatkan Konsil kebidanan tidak dapat menjalankan fungsi dan tugasnya sesuai dengan UU tentang Kebidanan.

Dengan demikian agar Konsil Kebidanan dapat menjalankan tugas dan fungsinya maka upaya yang harus dilakukan Pemerintah yaitu merevisi Perpres tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia yang mengatur mengenai pembentukan Konsil Kebidanan.

---

36. Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.
37. M. Tahlal dan Hiswanil, 2010, Aspek Hukum Dalam Pelayanan Kesehatan, Jurnal Departemen Epidemiologi Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Sumatera Utara, hlm. 73.
38. Pasal 16 Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.
39. Kusnanto, 2000, Pengantar Profesi dan Praktik Keperawatan Keprofesionalan, EGC, Jakarta, hlm. 37.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asrinah, dkk. 2010. *Konsep Kebidanan*. Graha Ilmu, Yogyakarta.

A, Kurniati dan effendi F, 2012, *Kajian SDM Kesehatan di Indonesia*, Salemba Medika, Jakarta.

E, Sumaryono, 2008, *Etika Profesi Hukum*, Kanikus, Yogyakarta.

Kusnanto, 2000, *Pengantar Profesi dan Praktik Keperawatan Keprofesionalan*, EGC, Jakarta.

Nurmawati, 2010, *Mutu Pelayanan Kebidanan*, Trans info media, Jakarta.

PPNI, 2005, *Standar Kompetensi Perawat Indonesia*, PPNI, Jakarta.

Reni, Heryani, 2011. *Buku Ajar Konsep Kebidanan*. TIM, Jakarta.

Salmiati, 2008. *Konsep Kebidanan: Manajemen & Standar Pelayanan*. EGC, Jakarta.

Sedarmayanti, 2007, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Refika Aditama, Bandung.

Website

Biro Komunikasi dan Pelayanan Masyarakat, Kementerian Kesehatan RI, *Ruu Tentang Kebidanan Akan Maju Ke Rapat Paripurna*, http://www.depkes.go.id/article/print/19020600003/ruu-tentang-kebidanan-akan-maju-ke-rapat-paripurna.html, diakses tanggal 26 Agustus 2019.

Hasil putusan Mahkamah Konstitusi No. 82/PUU-XIII/2015. https://peraturan.bpk.go.id › Home › DownloadUjiMateri › 82_PUU-XIII_2..., diakses tanggal 6 September 2019.

Hukum Online, *DPR dan Pemerintah Sepakat KTKI Konstitusional*, https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55e6e6285a8dc/dpr-dan-pemerintah-sepakat-ktki-konstitusional/, diakses tanggal 5 September 2019.

Ikatan Bidan Indonesia, *Lahirnya Undang-Undang Kebidanan sebagai Bentuk Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Masyarakat dan Bidan*, https://www.ibi.or.id/id/article_view/A20190214001/lahirnya-undang-undang-kebidanan-sebagai-bentuk-perlindungan-dan-kepastian-hukum-bagi-masyarakat-dan-bidan.html, diakses tanggal 9 September 2019.

KKI, *Rapat Pembahasan naskah urgensi dan kajian pedoman CPD Kedokteran dan Kedokteran* Gigi, https://www.kki.go.id/index.php/subMenu/informasi/berita/detailberita/179, diakses tanggal 13 November 2019.

Nelly Safrina, *Konsil Keperawatan, Harapan yang Belum Terwujud*, https://www.kompasiana.com/nellysafrina/5a3a10aacaf7db02785094b2/konsil-keperawatan-harapan-yang-belum-terwujud?page=all, diakses tanggal 13 November 2019.

Jurnal

Antari Inaka Turingsih, R.A., *Tanggung Jawab Keperdataan Bidan Dalam Pelayanan Kesehatan*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012.

Tahlal, M. dan Hiswanil, 2010, *Aspek Hukum Dalam Pelayanan Kesehatan,* Jurnal Departemen Epidemiologi Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Sumatera Utara.

Wahyudi, Setya, 2011, *Tanggung Jawab Rumah Sakit Terhadap Kerugian Akibat Kelalaian Tenaga Kesehatan dan Implikasinya*. Jurnal, Dinamika Hukum, Vol. 11, No. 3.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2017 tentang Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 46 Tahun 2013 Tentang Registrasi Tenaga Kesehatan.

REDEFINISI PIDANA DAN PEMIDANAAN KORPORASI DALAM PERSPEKTIF RANCANGAN UNDANG-UNDANG KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA

Harkristuti Harkrisnowo
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
harkristuti@ui.ac.id
Naskah diterima: 22/11/2019, direvisi: 27/11/2019, disetujui: 2/12/2019

Abstrak

Korporasi sebagai subjek hukum pidana telah dikenal di Indonesia sejak tahun 1955 dengan diberlakukannya Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi. Namun menjerat korporasi ke dalam hukum pidana sampai saat ini ternyata masih tidak memuaskan, walaupun tindak pidana korporasi dalam berbagai bentuk dirasakan oleh masyarakat. Hal ini bukan hanya menjadi masalah di Indonesia saja, tetapi juga di negara-negara lain, walaupun sebagian besar negara juga sudah memiliki peraturan-perundang-undangan tentang pertanggungjawaban pidana korporasi. Skeptisme atas penegakan hukum terhadap korporasi juga menimbulkan persepsi akan adanya *corporate impunity*. Tulisan ini akan membahas faktor yang memiliki korelasi dengan kondisi ini, apakah perumusan istilah korporasi dan adakah kriteria potensial untuk pertanggungjawaban pidana korporasi sudah tepat, dan sanksi apakah yang paling tepat untuk korporasi.

Kata Kunci: korporasi, pertanggungjawaban pidana, sanksi pidana

Abstract

Corporations as subjects of criminal law has been in existence in Indonesia since 1955 with the enactment of the Emergency Law Number 7 of 1955 on Trial of Economy Criminal Act. However, apparently efforts to catch corporations into the net of criminal law is definitely unsatisfactory, for despite the many forms and faces of corporate crimes, the past six decades witnessess a negligible number of corporations being brought to justice. But obviously this is not only a problem in Indonesia, but also in other countries, despite the fact that most countries do have laws and regulations regarding corporate criminal liability. The skepticism againts the enforcement of the law towards corporations eventually creates the perception of corporate impunity. What factors are correlated with this condition, are we in the right track of formulating the term corporation and are there potential criteria for corporate criminal liability, and what criminal sanctions are most appropriate for corporation will be discussed in this paper.

Keywords: corporations, criminal liability, criminal sanction

A. Pendahuluan

Baru-baru ini Mihailis E. Diamantis dari University of Iowa, College of Law bersama William S. Laufer dari University of Pennsylvania, Wharton School mempublikasikan suatu artikel yang sangat menarik dengan judul *Prosecution and Punishment of Corporate Criminality,*[1] terutama karena salah satu kesimpulannya ternyata merefleksikan apa yang terjadi di Indonesia dan mungkin negara-negara lain:

> *The vast majority of corporate crime is not referred for prosecution, the vast majority of corporations referred for prosecution are not convicted, and substantially all convicted corporations are sanctioned in ways that continue to raise fundamental questions.*[2]

Hal penting yang merupakan *global outlook* adalah bahwa tindak pidana korporasi telah dirasakan dampaknya di seluruh dunia, dan diakui bahwa angkanya cukup besar. Wartawan The Harvard Law Record bahkan melaporkan bahwa tindak pidana korporasi telah merugikan masyarakat jauh lebih besar daripada seluruh kejahatan predatori digabungkan.[3] Akan tetapi hampir semua negara mencatat adanya *dark figures of corporate crime*, baik sebagai data resmi (*official data*) maupun data yang diperoleh langsung, yang diakui telah dialami oleh masyarakat. Meskipun demikian harus diakui bahwa sebagian besar tindak pidana tersebut tidak ditangani oleh sistem peradilan pidana. Dan ini tentu terjadi bukan hanya di Amerika Serikat, tapi juga di berbagai belahan dunia, termasuk Indonesia.

Ada berbagai faktor yang berkorelasi dengan kondisi ini. Yang pertama adalah pola pikir aparatur penegak hukum dan juga masyarakat umum, bahwa 'kesalahan' -yang di negara *common law* dikenal dengan *mens rea*-, hanya dapat dimiliki dan dilekatkan pada individu, pada manusia, tidak mungkin dimiliki pada suatu entitas tak berjiwa seperti korporasi. Meletakkan kesalahan pada korporasi sebagai pelaku tindak pidana masih merupakan konsep yang sulit dicerna; mungkin tepat menggambarkan pola pikir ini dengan mengutip apa yang dikatakan oleh Albert W. Alschuler "*Attributing blame to a corporation is no more sensible than attributing blame to a dagger, a fountain pen, a Chevrolet, or any other instrumentality of crime.*"[4] Pandangan semacam ini khususnya aparatur penegak hukum tentunya memiliki pengaruh yang besar pada penanganan lasus-kasus yang melibatkan korporasi.

Faktor lain yang sangat penting untuk digarisbawahi adalah bahwa pada umumnya tindak pidana korporasi merupakan tindak pidana yang tidak kasat mata, baik karena *highly organized* dan didukung oleh kaum profesional yang handal untuk menyembunyikannya, ataupun karena yang nampak di latar adalah bisnis rutin sehari-hari. Tentunya tidak semua tindak pidana korporasi seperti ini, kecuali manakala suatu korporasi (dan subsidiarinya) memang sengaja dibangun untuk menjadi *criminal corporation*, dan umumnya terlibat dalam *organized crime*.

Faktor berikutnya yang tidak terlepas dari faktor-faktor di atas yakni berkenaan dengan pembuktian terjadinya tindak pidana oleh korporasi, yang dipandang jauh lebih sulit dan *complicated*, dibandingkan dengan membuktikan kesalahan *natural person.* Faktor ini nampaknya menjadi pemicu utama dikeluarkannya Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pedoman Penanganan Perkara Pidana dengan Subyek Hukum Korporasi, yang lalu diikuti dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 tahun 2016 mengenai Tata Cara Penanganan Tindak Pidana oleh Korporasi.[5] Sayangnya penelitian mengenai sejauh mana pemanfaatan dan efektivitas kedua dokumen ini

1. Mihailis E. Diamantis and William S. Laufer (2019). Prosecution And Punishment Of Corporate Criminality. 15 Annual Review of Law and Social Science 453.
2. Ibid.
3. Russell Mokhiber (2015). 20 Things You Should Know About Corporate Crime. The Harvard Law Record, March 24, 2015.
4. Albert W. Alschuler (2009). Two Ways To Think About the Punishment of Corporations, 46 Am. Crim. L. Rev. 1359, 1392.
5. Peraturan ini memuat isu-isu prosedural mulai dari definisi korporasi dan tindak pidana korporasi, pihak-pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana korporasi, tata cara pemeriksaan korporasi dan atau pengurus korporasi (tahap penyidikan, penuntutan dan persidangan), gugatan ganti rugi, penanganan harta kekayaan, serta putusan dan pelaksanaan putusan.

masih belum menghasilkan temuan yang konklusif. Setidaknya sudah ada sejumlah korporasi yang diproses berdasarkan ketentuan tesebut, misalnya PD Ratu Cantik di Sumatra sebagai korporasi pertama yang dipidana karena tindak pidana kehutanan yang dipidana beserta dengan pemiliknya,[6] dan PT NKE yang ditangani oleh KPK sebagai korporasi pertama yang didudukkan di kursi terdakwa tindak pidana korupsi.[7]

Selanjutnya ada kemungkinan korporasi akan melindungi dirinya dengan mencari jalan untuk memindahkan pertanggungjawaban pidananya (*shifting of criminal responsibility)* kepada pengurus atau orang yang ditentukan dalam AD/ART mereka, sehingga korporasi tidak dijatuhi pidana, tapi digeser ke pengurus. Hal ini dimungkinkan dalam anggaran dasar atau anggaran rumah tangga yang melandasi struktur hukum entitas korporasi tersebut.

Apabilapun korporasi berhasil dibawa ke pengadilan, bukan berarti mereka akan dijatuhi hukuman. Walau Diamantis dan Laufer berbicara tentang keadaan di Amerika Serikat, hal semacam ini juga terjadi di Indonesia. Bahkan yang juga dilaporkan terjadi adalah bahwa walaupun korporasi yang dijadikan terdakwa, ternyata yang dijatuhi pidana adalah pengurusnya. Atau justru sebaliknya: pengurus yang didudukkan di kursi terdakwa, akan tetapi korporasilah yang dijatuhi pidana.

Dapat dibayangkan di negara adikuasa seperti Amerika saja peneliti mengalami kesulitan untuk memperoleh data statistik tentang tindak pidana korporasi, padahal mereka telah mengakui dan memanfaatkan konsep-konsep mutakhir untuk menangani korporasi yang melakukan tindak pidana melalui *Deferred Prosecution Agreement*[8] dan *Non-Prosecution Agreement.*[9] Pada tahun 2018, Departemen Kehakiman Amerika menandatangani 24 perjanjian DPA dan NPA, dan berhasil menambah kas negara mereka sebesar 8,1 milyar dollar.[10] Dapat dibayangkan kondisi Indonesia berkenaan dengan penanganan tindak pidana korporasi yang saat ini hanya berbasis penuntutan pidana belaka. Tidak pula dapat diabaikan adanya kemungkinan data yang berbeda antara yang dilaporkan satu lembaga dengan lembaga lainnya, sehingga menjadi makin tidak mudah untuk melakukan pemetaan terhadap tindak pidana korporasi dan penanganannya.

B. Pembahasan

B.1. Korporasi: *What is in a name?*

Istilah korporasi kini menjadi istilah umum, digunakan dengan asumsi semua orang mengetahuinya. Namun ternyata memberikan batasan pada nomenklatur 'korporasi' tidak semudah mengucapkannya. Istilah "*corporation"* sendiri secara sederhana didefinisikan *Legal Information Institute* sebagai, "*a legal entity created through the laws of its state of incorporation.*"[11] Definisi yang sangat elaboratif ditemukan dalam Black's Law Dictionary yang berbunyi:

…An artificial person or legal entity created by or under the authority of the laws of a state or nation, composed, in some rare instances, of a single person and his successors, being the incumbents of a particular oltice, but ordinarily consisting of an association of numerous individuals, who subsist as a body politic under a special denomination, which is regarded in law as having a personality and existence distinct

6. https://news.detik.com/berita/d-3942681/pertama-di-indonesia-korporasi-ini-dihukum-karena-kejahatan-hutan
7. https://nasional.tempo.co/read/1135165/pt-nke-jadi-korporasi-pertama-jalani-sidang-tipikor
8. Deferred Prosecution Agreement adalah perjanjian antara Jaksa dan organisasi yang dapat dituntut, di bawah pengawasan seorang hakim, yang memungkinkan penuntutan ditangguhkan untuk periode yang ditentukan asalkan organisasi memenuhi persyaratan tertentu. Umumnya dibatasi untuk fraud, penyuapan dan kejahatan ekonomi lainnya. DPA umumnya digunakan terhadap organisasi, bukan individu.
9. Non-Prosecution Agreement adalah perjanjian antara lembaga pemerintah (misalnya di AS Departemen Kehakiman (Department of Justice) atau Securities and Exchange Commission (SEC)) dan korporasi atau individu yang menghadapi investigasi penyelidikan pidana atau perdata. Di bawah NPA, agensi menahan diri dari mengajukan biaya untuk memungkinkan perusahaan menunjukkan perilaku baiknya. Sebagai gantinya, NPA, mirip dengan perjanjian penuntutan yang ditangguhkan, umumnya mengharuskan perusahaan atau individu untuk setuju
10. Menurut laporan yang dianalisis oleh Gibson Dunn Firm dalam https://www.gibsondunn.com/2018-year-end-npa-dpa-update/
11. https://www.law.cornell.edu/wex/corporations# diunduh pada tanggal 1 November 2019, pk. 15.01

from that of its several members, and which is, by the same authority, vested with the capacity of continuous succession, irrespective of changes in its membership, either in perpetuity or for a limited term of years, and of acting as a unit or single individual in matters relating to the common purpose of the association, within the scope of the powers and authorities conferred upon such bodies by law...[12]

Baik definisi singkat maupun yang elabortif menunjukkan bahwa pada intinya korporasi selalu diidentifikasi sebagai suatu entitas hukum yang dianggap memiliki kepribadian di depan hukum. Sebenarnya dalam konteks hukum perdata tidak pernah ada keraguan untuk menetapkan konsepsi ini. Dalam hukum pidana, ternyata tidak sesederhana itu. Bahkan keengganan untuk membawa korporasi ke ranah hukum pidana, menurut Diamantis dan Laufer telah menyebabkan *under prosecution* terhadap korporasi.[13] Lagipula, rezim hukum perdata jelas berbeda dengan hukum pidana, sehingga diperlukan adanya kehati-hatian dalam memposisikan korporasi sebagai subyek hukum pidana dengan tetap memperhatikan prinsip dan ketentuan hukum perdata. Dengan kata lain, *interplay* antar hukum perdata dan hukum pidan tidak boleh diabaikan.

Kembali ke masalah definisi, yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang juga kemudian diambil oleh Peraturan Mahkamah Agung no 13 tahun 2016 berbunyi 'kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisir, baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.'[14] Rumusan ini sama dengan rumusan dalam[15] RUU KUHP yang diserahkan kepada DPR pada tahun 2015, yakni 'kumpulan terorganisasi dari orang dan/atau kekayaan, baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.'

Dalam berbagai pertemuan, termasuk dalam Rapat Panitia Kerja Pemerintah dengan Panitia Kerja DPR untuk RUU KUHP, acap dipertanyakan mengenai adakah kriteria dari 'bukan badan hukum'? Kalaupun ditemukan, bagaimana sistem pertanggungjawaban pidananya? Setelah melalui sejumlah pertemuan dengan berbagai kelompok dan para ahli, akhirnya disepakati rumusan RUU KUHP yang menyatakan:

> Korporasi adalah kumpulan terorganisasi dari orang dan/atau kekayaan, baik merupakan badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas, yayasan, perkumpulan, koperasi, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik desa, atau yang disamakan dengan itu, maupun perkumpulan yang tidak berbadan hukum atau badan usaha yang berbentuk firma, persekutuan komanditer, atau yang disamakan dengan itu.[16]

Dalam rumusan baru ini, bukan hanya bentuk badan hukum diterangkan secara rinci, akan tetapi juga organisasi yang tidak berbadan hukum, yakni firma dan persekutuan komanditer. Patut dicatat bahwa pembentuk undang-undang juga tetap memberi ruang bagi adanya perubahan di masa mendatang dengan memasukkan frasa 'atau yang disamakan dengan itu.'

Menarik untuk membandingkan rumusan ini dengan rumusan yang 6 dasawarsa lalu berlaku di Indonesia yakni Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi. Bahkan jika dilihat redaksinya, ditemukan persamaan yang cukup signifikan dengan rumusan yang dijumpai dalam ketentuan perundang-undangan saat ini, misalnya Perpres no. 13 tahun 2016 dan juga RUU KUHP. Pasal 15 ayat (1) UU Darurat memberikan rambu-rambu bukan saja tentang kapan suatu 'korporasi' dianggap telah melakukan tindak pidana, tapi juga sekaligus siapa yang dapat dipertanggungjawabkan manakala terbukti bersalah:

> Jika suatu tindak-pidana ekonomi dilakukan oleh atau atas nama suatu badan hukum, suatu perseroan, suatu perserikatan orang yang lainnya atau suatu yayasan, maka tuntutan-pidana dilakukan dan hukuman-pidana serta tindakan tata-tertib dijatuhkan, baik terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan atau yayasan itu, baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan tindakpidana ekonomi itu atau

12. https://thelawdictionary.org/corporation/ diunduh pada tanggal 1 November 2019, pk. 13.05
13. Diamantris and Laufer, Ibid.
14. Pasal 1 butir i Peraturan Mahkamah Agung no 13 tahun 2016.
15. Kementerian Hukum dan HAM (2015). Pasal 189 Naskah RUU KUHP tahun 2015.
16. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 165 Naskah RUU KUHP tahun 2019.

> yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan atau kelalaian itu, maupun terhadap kedua-duanya.

Hal yang secara mencolok berbeda antara ketentuan perundang-undangan tahun 1955 dan dasawarsa terakhir ini adalah bahwa di masa lalu subyeknya dibatasi hanya pada badan hukum, sedangkan saat ini mencakup pula 'bukan badan hukum.' Mudah difahami apabila perdebatan tentang cakupan 'badan hukum' tidak menimbulkan perbedaan pandangan yang tajam, sedangkan hal yang sangat berbeda ketika sampai pada perdebatan mengenai 'bukan badan hukum.' Entitas mana sajakah yang dapat dikategorikan sebagai badan hukum, memerlukan pendalaman lebih lanjut untuk menghindari kerancuan di lapangan.

Selanjutnya, pertanyaan mengenai bilamanakah suatu korporasi dianggap melakukan tindak pidana, sampai saat ini masih dipenuhi perdebatan, sehingga memunculkan berbagai teori, mulai dari teori identifikasi, agregasi, kedudukan fungsional, dan pada gilirannya, putusan pengadilan pun sangat beragam sehingga acap dianggap inkonsisten. Apabila dirunut ke belakang, memang UU Darurat Nomor 7 Tahun 1955 tidak memberi kriteria yang tegas, karena hanya menyebutkan jika tindak pidana tersebut dilakukan 'oleh atau atas nama' badan hukum, suatu perseroan, suatu perserikatan orang yang lainnya atau suatu yayasan. Selain itu, ayat (2) Pasal 15 juga melengkapi ayat (1):

> Suatu tindak-pidana ekonomi dilakukan juga oleh atau atas nama suatu badan hukum, suatu perseroan, suatu perserikatan orang atau suatu yayasan, jika tindak itu dilakukan oleh orang-orang yang, baik berdasar hubungan-kerja maupun berdasar hubungan lain, bertindak dalam lingkungan badan hukum, perseroan, perserikatan atau yayasan itu, tak perduli apakah orang-orang itu masing-masing tersendiri melakukan tindak-pidana ekonomi itu atau pada mereka bersama ada anasir-anasir tindak-pidana tersebut.

Ketentuan di atas jelas membuka lebar status dari pelaku fisik (*physical doer*) dari suatu tindak pidana yang dapat dipertanggungjawabkan kepada korporasi, dan tidak membatasi hanya pada mereka yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, tidak perlu orang yang menjadi *directing mind*.

Di Belanda sendiri, asal dari *Wet op de Economische Delicten* yang dulu menjadi referensi Undang-Undang Darurat Nomor 7 tahun 1955, saat ini mensyaratkan:

1) Kelalaian atau tindakan dilakukan oleh orang yang dipekerjakan oleh orang yang sah dalam korporasi, baik dalam hubungan kerja atau atas hubungan lainnya.
2) Perbuatan tersebut sesuai dengan kegiatan bisnis atau kinerja tugas korporasi.
3) Perbuatan tersebut melayani kepentingan korporasi dalam bisnis atau pelaksanaan tugasnya.
4) Keputusan untuk melakukan perbuatan itu ada ditangan korporasi dan korporasi menerima atau cenderung menerimanya, termasuk kegagalan kororasi untuk mengambil langkah-langkah yang wajar untuk mencegah perbuatan tersebut terjadi.[17]

Sebagai perbandingan, dalam KUHP Australia suatu korporasi dipandang telah melakukan tindak pidana berdasarkan perbuatan yang dilakukan oleh *'a high managerial agent' yang didefinisikan sebagai 'an employee, agent or officer of the body corporate with duties of such responsibility that his or her conduct may fairly be assumed to represent the body corporate's policy'*.[18] Sedangkan di Amerika Serikat, suatu korporasi dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan pidana federal (*federal crimes)* yang dilakukan pegawainya, bahkan jika perbuatan itu bertentangan dengan kebijakan korporasi.[19]

Berkenaan dengan hal ini dalam Peraturan MA Nomor 13 tahun 2016 ditetapkan bahwa:

> Tindak pidana oleh Korporasi merupakan tindak pidana yang dilakukan oleh orang berdasarkan hubungan kerja, atau berdasarkan hubungan

17. Disadur dari Valérie van den Berg (2016) https://globalcompliancenews.com/white-collar-crime/corporate liability-in-the-netherlands/ diunduh pada November 6, pk 20.45.
18. Australian Criminal Code Act 1995 (Cth) s 12.3 (6)
19. https://www.jdsupra.com/legalnews/corporate-criminal-liability-97539/ diunduh pada tanggal 11 November 2019 pk. 2011

> lain, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama yang bertindak untuk dan atas nama Korporasi di dalam maupun di luar Lingkungan Korporasi[20]

Rumusan yang dijumpai dalam dalam RUU KUHP menentukan bahwa tindak pidana korporasi adalah:

> Tindak Pidana yang dilakukan oleh pengurus yang mempunyai kedudukan fungsional dalam struktur organisasi Korporasi atau orang yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain yang bertindak untuk dan atas nama Korporasi atau bertindak demi kepentingan Korporasi, dalam lingkup usaha atau kegiatan Korporasi tersebut, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama.[21]

Perumusan di atas menimbulkan perdebatan, karena ada yang berpendapat bahwa rumusan tersebut membatasi penanganan terhadap tindak pidana korporasi karena hanya dapat dilakukan oleh orang yang memiliki kedudukan fungsional dalam korporasi atau menjadi *directing mind.* Artinya apabila bukan dilakukan oleh orang-orang tersebut maka korporasi tidak dapat dipertanggungjawabkan. Adanya frasa 'atau …orang yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain yang bertindak untuk dan atas nama Korporasi atau bertindak demi kepentingan Korporasi…' membuka kemungkinan yang lebih luas daripada sekedar pemilik kedudukan fungsional.

Untuk melengkapi Pasal 46 di atas, pembentuk RUU KUHP memperluas orang yang dapat melakukan perbuatan yang dianggap sebagai tindak pidana korporasi yang mencakup: '…pemberi perintah, pemegang kendali, atau pemilik manfaat Korporasi yang berada di luar struktur organisasi, tetapi dapat mengendalikan Korporasi…[22] Revisi terakhir dalam RUU KUHP memasukkan unsur 'pemilik manfaat' atau *beneficial owner* ke dalam pasal di atas, karena beberapa kasus di pengadilan menunjukkan bahwa ada orang-orang yang walaupun tidak tercantum namanya dalam struktur organisasi kororasi, namun senyatanya ialah yang memperoleh manfaat dari perbuatan tersebut. Selain itu, ketentuan ini mengacu pula pada Peraturan Presiden Nomor 13 tahun 2018 tentang Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Terorisme yang telah disahkan pada tanggal 5 Maret 2018.

Selain itu ditetapkan pula bahwa suatu perbuatan dapat dipertanggungjawabkan pada korporasi apabila dipenuhinya persyaratan sebagai berikut: a) termasuk dalam lingkup usaha atau kegiatan sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar atau ketentuan lain yang berlaku bagi Korporasi; b) menguntungkan Korporasi secara melawan hukum; dan c) diterima sebagai kebijakan Korporasi.[23] Ketiga syarat ini bersifat kumulatif, sehingga harus ketiga-tiganya dipenuhi. Patut dicatat bahwa frasa 'sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar' ditujukan bagi ruang lingkup usaha atau kegiatan korporasi secara umum, misalnya bergerak dalam bidang perdagangan atau pertambangan, bukan sebagai syarat bahwa tindak pidana yang dilakukan telah dirumuskan dalam anggaran dasar atau anggaran rumah tangga korporasi; suatu hal yang tidak terbayang akan dilakukan korporasi.

Satu hal lain yang masih memerlukan pendalaman dan diskusi adalah untuk membuat pedoman yang jelas bagi aparatur penegak hukum, khususnya hakim, mengenai kriteria yang *appropriate* tentang kriteria kapan pidana dijatuhkan terhadap individu dalam korporasi (pengurus atau posisi lainnya), dan kapan korporasi yang dipidana.

Sebelum hakim menjatuhkan putusan, Peraturan MA menentukan bahwa Hakim dapat menilai kesalahan Korporasi antara lain: a) Korporasi dapat memperoleh keuntungan atau manfaat dari tindak pidana tersebut atau tindak pidana tersebut dilakukan untuk kepentingan Korporasi; b) Korporasi membiarkan terjadinya tindak pidana; atau c) Korporasi tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan pencegahan, mencegah dampak yang lebih besar dan memastikan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku guna menghindari terjadinya tindak pidana.[24]

20. Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung no. 13 tahun 2016
21. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 46 Naskah RUU KUHP September 2019
22. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 47 Naskah RUU KUHP September 2019
23. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 48 Naskah RUU KUHP September 2019
24. Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung no. 13 Tahun 2016

Apabila dibandingkan dengan RUU KUHP, terdapat lebih banyak faktor yang wajib (dan bukan dapat sebagaimana dalam Peraturan MA) dipertimbangkan hakim sebelum memberikan putusan dalam kasus tindak pidana korporasi, yakni: a. tingkat kerugian atau dampak yang ditimbulkan; b. tingkat keterlibatan pengurus yang mempunyai kedudukan fungsional Korporasi dan/atau peran pemberi perintah, pemegang kendali dan/atau pemilik manfaat Korporasi; c. lamanya Tindak Pidana yang telah dilakukan; d. frekuensi Tindak Pidana oleh Korporasi; e. bentuk kesalahan Tindak Pidana; f. keterlibatan Pejabat; g. nilai hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat; h. rekam jejak Korporasi dalam melakukan usaha atau kegiatan; i. pengaruh pemidanaan terhadap Korporasi; dan/atau j. kerja sama Korporasi dalam penanganan Tindak Pidana.

Perumusan faktor-faktor di atas merupakan hasil dari penelaahan atas kasus-kasus dan putusan pengadilan yang meletakkan korporasi sebagai terdakwa, termasuk adanya masukan dari berbagai pihak yang peduli pada tindak pidana korporasi. Patut di catat bahwa pada awalnya terdapat satu pasal yang menentukan agar pemidanaan terhadap korporasi dijadikan sarana terakhir, setelah sarana hukum lainnya ternyata gagal untuk mencapai tujuan. Akan tetapi kemudian dipertanyakan apakah rumusan semacam ini diperlukan, karena pada dasarnya memang penggunaan hukum pidana adalah sebagai upaya terakhir atau *ultimum remedium*, *sebagai the last resort.* Pembahasan selanjutnya berakhir dengan kesepakatan dihapusnya pasal tersebut.

Walaupun faktor-faktor di atas sudah cukup memadai, tidak tertutup kemungkinan untuk menambahkan faktor yang telah dirumuskan dalam Peraturan MA di atas, mengingat bahwa *corporate culture* yang direfleksikan dalam prosedur, proses dan tata cara suatu korporasi memberi dampak yang signifikan bagi anggotanya dalam melakukan pekerjaan, termasuk kemungkinan melakukan tindak pidana. Adanya upaya korporasi untuk meningkatkan ketaatan pada aturan misalnya, diprediksi akan mengurangi kesempatan atau ruang untuk melakukan pelanggaran hukum.

Setelah menentukan kriteria terjadinya tindak pidana korporasi, pertanyaan berikutnya adalah: siapa yang dapat atau harus dipertanggungjawabkan atas tindak pidana korporasi? Nampaknya tidak ada perbedaan yang terlalu signifikan antara para pembentuk UU Nomor 7 tahun 1955 dengan yang ada pada masa kemerdekaan. Di awal kemerdekaan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah a) mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana ekonomi itu; atau b) yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan atau kelalaian itu, maupun c) terhadap kedua-duanya.

Peraturan MA Nomor 13 Tahun 2016 menyebutkan bahwa yang dapat dikenai pidana dalam hal korporasi terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana adalah korporasi, pengurus, atau korporasi dan pengurus. RUU KUHP sendiri memperluas para pihak yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana korporasi yaitu Korporasi, pengurus yang mempunyai kedudukan fungsional, pemberi perintah, pemegang kendali, dan/atau pemilik manfaat Korporasi.[25] Tentu tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan paradigma semacam ini memerlukan waktu yang cukup untuk melakukan sosialisasi khususnya pada aparat penegak hukum agar tidak mengalami kegamangan di lapangan. Penyusunan Pedoman Operasi Baku (standard operating *procedure*) bagi masing-masing lembaga untuk pelaksanaannya juga merupakan suatu kegiatan yang harus diprogramkan Pemerintah.

B.2. Pemidanaan bagi Korporasi: Retributif atau Utilitarian

Masalah Pidana dan Pemidanaan telah menjadi pusat perhatian dan perdebatan akademisi, dan juga menjadi agenda penting kaum politisi serta birokrasi di pemerintahan. Bagi akademisi, landasan filsafati pidana dan pemidanaan tidak pernah menjadi isu yang basi, walaupun masih pula tidak bisa dicapai kesepakatan mengenai apa yang seyogyanya ingin dicapai dengan adanya pemidanaan. Namun demikian, sulit dipungkiri bahwa sebagian besar masyarakat dan juga aparatur penegak hukum nampaknya masih berpihak pada makna pemidanaan sebagai

25. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 49 Naskah RUU KUHP September 2019

semata-mata penghukuman, sebagai penderitaan dan pembalasan atas perbuatan jahat yang telah dilakukan seseorang.

Falsafah pemidanaan telah diputuskan untuk masuk ke dalam RUU KUHP, yang secara ringkas menyebutkan bahwa tujuan pemidanaan adalah pencegahan, rehabilitasi, penyelesaian konflik, pengembalian keseimbangan dan mendatangkan rasa aman, serta penumbuhkan rasa penyesalan dan pertobatan. Dari rumusan ini sangatlah jelas bahwa perancang RUU KUHP memiliki preferensi akan falsafah utilitarian daripada retributif, falsafah yang *forward looking* dan menitikberatkan manfaat bagi orang banyak. Walau demikian, tidak dapat dipungkiri bahwasanya masyarakat dan aparat penegak hukum masih memeluk erat falsafah retributif atau pembalasan. Penelitian penulis atas putusan pengadilan untuk kasus narkotika dan korupsi juga menunjukkan bahwa mayoritas hakim berpandangan bahwa pidana layak dijatuhkan karena terdakwa telah melanggar hukum.[26] Perumusan tujuan pemidanaan dalam RUU KUHP ditujukan khususnya bagi hakim dan aparat penegak hukum lainnya untuk membuka pemikiran mereka tentang beragam tujuan dan fungsi pemidanaan, dan tidak berkutat di lingkup retributif belaka. Diharapkan kemudian, perubahan pola pikir ini juga akan berdampak pada penanganan perkara pidana di lapangan.

Dalam konteks korporasi, setelah melakukan penelaahan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang ada dan mempertimbangkan berbagai masukan publik, dan menyandarkan pada tujuan pemidanaan yang telah ditetapkan, tim RUU KUHP menyepakati akan adanya bagian khusus mengenai Pidana & Tindakan bagi korporasi, karena jelas bahwa entitas ini memiliki sifat dan karakter yang berbeda dengan manusia.[27] Untuk pidana pokok yang ditetapkan bagi korporasi adalah pidana denda, karena jelas pidana perampasan kemerdekaan tidak mungkin untuk korporasi. Sebagaimana diketahui, telah dilakukan perubahan atas pidana denda dalam RUU KUHP dalam dua aspek; *pertama*, besaran pidana denda tidak lagi ditetapkan dalam masing-masing pasal seperti halnya dalam KUHP dan peraturan perundang-undangan lainnya, akan tetapi diatur hanya dalam satu pasal yang akan menjadi acuan bagi seluruh tindak pidana dalam RUU KUHP. Dengan pengaturan hanya dalam satu pasal ini, maka akan sangat mudah untuk melakukan amandemen manakala terjadi perubahan nilai mata uang, inflasi dan sebagainya. Selanjutnya agar tidak perlu memakan waktu lama, perubahan semacam ini cukup ditentukan dalam Peraturan Pemerintah, dan bukan Undang-undang.[28] *Kedua,* dalam pasal tentang pidana denda, dibuat kategori denda mulai dari Kategori I sampai dengan Kategori VIII sebagai berikut:[29]

a. kategori I, Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah);
b. kategori II, Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah);
c. kategori III, Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
d. kategori IV, Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);
e. kategori V, Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
f. kategori VI, Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
g. kategori VII, Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah); dan
h. kategori VIII, Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

Untuk korporasi, pidana denda paling rendah adalah Kategori IV sebagaimana ditentukan dalam Pasal 121 ayat (1). Pasal ini juga merinci konversi pidana penjara menjadi pidana denda manakala korporasi terbukti melakukan tindak pidana yang diancman pidana penjara. Seperti halnya ketentuan pidana denda bagi orang, Jika pidana denda tidak dibayar dalam jangka waktu yang telah ditentukan, kekayaan atau pendapatan Korporasi dapat disita dan

26. Harkristuti Harkrisnowo (2018). On Local Wisdom and The Pursuit of Justice Through Criminal Law Reform: The Indonesian Experience in Deliberating The Bill of Penal Code. Dalam Law and Justice in a Globalized World disunting oleh Harkristuti Harkrisnowo, Hikmahanto Juwana & Yu Un Oppusunggu. New York: Routledge. hlm. 7.
27. Bagian Pidana dan Tindakan dalam RUU KUHP dibagi menjadi tiga bagian, yakni untuk orang dewasa, untuk Anak dan untuk Korporasi.
28. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 79 ayat (2) Naskah RUU KUHP September 2019
29. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 79 ayat (1) Naskah RUU KUHP September 2019

dilelang oleh jaksa untuk melunasi pidana denda yang tidak dibayar. Dalam hal kekayaan atau pendapatan Korporasi tidak mencukupi untuk melunasi pidana denda, maka Korporasi dikenai pidana pengganti berupa pembekuan sebagian atau seluruh kegiatan usaha Korporasi. Rumusan-rumusan ini adalah untuk mengantisipasi keengganan korporasi untuk membayar pidana denda yang telah dijatuhkan, sebagaimana ditengarai terjadi pada saat ini.

Penjatuhan pidana denda terhadap korporasi acap dipandang sebagai pidana yang paling tepat, karena pidana badan tidak dapat dikenakan. Namun, pada beberapa tahun terakhir ini, penjatuhan pidana denda saja pada korporasi mulai dipertanyakan masyarakat hukum di berbagai belahan dunia. Selama ini pemidanaan terhadap korporasi pada umumnya didasarkan pada falsafah retributivisme dan utilitarianisme. Sylvia Rich memandang bahwa teori yang mendominasi pemidanaan terhadap korporasi adalah restributivism, yang memandang korporasi sebagai entitas yang memiliki kemampuan untuk membuat *moral judgments.*[30] Namun ia mengingatkan bahwa retributivism bertujuan membuat nestapa pada korporasi, sedangkan korporasi tak mungkin merasakan hukuman, walau ia dapat merasakan kerugian (*harm).*

Beberapa bulan lalu The Federal Trade Commission menghukum Facebook dengan denda sebesar 5 milyar dollar Amerika,[31] suatu jumlah yang luar biasa menurut ukuran bisnis di Indonesia, namun tidak berpengaruh banyak pada bisnis Facebook sendiri. Lembaga yang sama bersama Negara Bagian New York juga menjatuhkan pidana denda sebesar 170 juta dolar Amerika kepada YouTube dari Google, jumlah yang tidak ada artinya bagi bisnis Google yang sudah menggurita ke seluruh dunia ini.[32] Penjatuhan pidana denda yang besar ini –yang mungkin dilandasi oleh pandangan retributif-- dipandang telah cukup setimpal dengan apa yang dilakukan Facebook dan Google. Benarkah? Diamantis termasuk yang mempertanyakan efektivitas sanksi denda pada korporasi, "*…And substantially all punished corporations are sanctioned in ways that raise fundamental questions."*[33] Pada dasarnya dipertanyakan, apakah denda saja cukup untuk membuat korporasi jera dan tidak mengulangi perilakunya yang buruk tersebut? Apalagi untuk korporasi besar.

Dalam *How to Punish a Corporation*[34], Diamantis mengusulkan cara baru untuk menghukum korporasi dengan berdasar "*character" theory of corporate punishment* yang menurutnya menawarkan kemungkinan menghukum korporasi dengan cara yang akan dapat melestarikan dan meningkatkan nilai-nilai sosial, dan sekaligus menghilangkan kelemahan struktural pada korporasi tersebut yang menyebabkan terjadinya tindak pidana.[35] Ia berpendapat bahwa '*…character theories of punishment focus first and foremost on instilling good character and civic virtue…'*[36] .Percuma saja menjatuhkan pidana denda pada korporasi, karena mereka secara alamiah tidak mungkin merasakan penderitaan atau nestapa akibat pidana yang dijatuhkan. Namun jelas mereka memiliki karakteristik tingkat organisasi yang pastinya mempengaruhi kecenderungan untuk melakukan tindak pidana. Kaum teoritisi organisasi telah lama mengakui bahwa budaya korporasi, proses, prosedur dan ukuran kompensasi mempengaruhi perilaku pegawai. Dengan kata lain karakteristik-karakteristik tersebut juga berpengaruh juga pada perilaku yang berbentuk tindak pidana. Oleh karenanya Diamantis mengusulkan agar '*…corporate criminals be punished*

30. Sylvia Rich (2016). Corporate Criminals and Punishment Theory. Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol 29, Issue 1, hlm. 97-118.
31. Emily Stewart (2019). A $5 Billion fine won't fix Facebook. Here's what would. https://www.vox.com/business-and-finance/2019/9/10/20857109/facebook-equifax-companies-break-law, diunduh pada September 28, 2019, pk 21.20.
32. Ibid.
33. Diamantis & Laufer, Ibid.
34. Mihailis E. Diamantis (2017), http://clsbluesky.law.columbia.edu/2017/12/12/how-to-punish-a-corporation/, diunduh Oktober 6, 2019
35. Dalam bukunya tersebut Diamantis menyatakan bahwa character theory offers the possibility of punishing corporations in a waythat preserves and enhances the social value they create while removing the structural defects that lead to criminal conduct.
36. Ibid.

solely by forcing them to reform any organizational features that encouraged, enabled, tolerated, or failed to detect misconduct by corporate insiders.[37] Di Amerika Serikat, perbaikan semacam ini dimungkinkan dalam *deferred prosecution agreements.*[38]

Pandangan Diamantis tentang *character theory* untuk pemidanaan korporasi sebenarnya memiliki tujuan untuk memberi manfaat bagi semua pihak, yaitu untuk memperbaiki korporasi secara organisatoris, karena denda dipandang kurang efektif terutama buat korporasi raksasa dan multinasional. Pandangan ini mirip dengan pendekatan dari *corporate culture model* yang menekankan pada upaya internal korporasi itu sendiri untuk membangun budaya kerja yang konstruktif dan taat hukum. Oleh karenanya tidak berlebihan untuk memikirkan masuknya pidana tambahan (atau tindakan?) ke dalam RUU KUHP yang berupa perintah hakim pada korporasi untuk melakukan upaya-upaya yang konkrit, terencana dan terukur agar dapat mencegah pelanggaran hukum dalam organisasinya, termasuk upaya monitoring dan evaluasi. Tentunya apabila pidana semacam ini dapat dijatuhkan, harus juga disediakan lembaga pemerintah untuk melakukan supervisi atas eksekusi putusan tersebut.

Usulan di atas membawa kembali ke rumusan dalam RUU KUHP, khususnya yang berkenaan dengan Pidana Tambahan. Dengan mengacu pada berbagai sumber telah dirumuskan pidana tambahan bagi korporasi sebagai berikut: a. pembayaran ganti rugi; b. perbaikan akibat Tindak Pidana; c. pelaksanaan kewajiban yang telah dilalaikan; d. pemenuhan kewajiban adat. e. pembiayaan pelatihan kerja; f. perampasan Barang atau keuntungan yang diperoleh dari Tindak Pidana; g. pengumuman putusan pengadilan; h. pencabutan izin tertentu; i. pelarangan permanen melakukan perbuatan tertentu; j. penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan Korporasi; k. pembekuan seluruh atau sebagian kegiatan usaha Korporasi; dan l. pembubaran Korporasi.[39]

Selain pidana tambahan, ada pula sejumlah Tindakan yang dapat dikenakan pada korporasi, baik bersama-sama dengan pidana pokok, maupun secara tersendiri, sebagaimana dimungkinkan dengan pendekatan *double track system* yang dipegang tim pembentuk RUU KUHP. Tindakan-tindakan itu adalah: a. pengambilalihan Korporasi; b. pembiayaan pelatihan kerja; c. penempatan di bawah pengawasan; dan/atau d. penempatan Korporasi di bawah pengampuan.[40]

Perlu dibahas dan diputuskan, apakah pidana tambahan berupa 'pengambilalihan korporasi' dan tindakan berupa 'penempatan di bawah pengawasan dan penempatan Korporasi di bawah pengampuan' dapat dikatakan sebagai bentuk putusan hakim yang dapat mencakup perbaikan sistem organisasi korporasi sehingga memperbaiki karakter korporasi tersebut?

C. Penutup

Pemidanaan terhadap korporasi sudah sering menjadi topik pembahasan dalam pertemuan ilmiah atau semi ilmiah dan dalam publikasi nasional maupun internasional. Satu kesepakatan yang ditemukan dalam pertemuan-pertemuan dan publikasi tersebut adalah bahwa tindak pidana korporasi banyak terjadi, namun sedikit sekali korporasi yang berhasil di bawa ke pengadilan. Dari aspek legislasi hampir tidak ada negara yang tidak memiliki ketentuan hukum pidana untuk korporasi, akan tetapi masalah dalam penegakannya dirasakan masih mengganggu. Para pembentuk hukum (bukan hanya tim RUU KUHP) perlu menyepakati tujuan penjatuhan pidana baik bagi oang maupun korporasi, sehingga dapat dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang kolosal dengan menekankan utilitarianisme khususnya rehabilitasi dan penjeraan. Upaya yang telah dirintis oleh para pakar yang menyusun RUU KUHP di masa lalu telah diperkuat sehingga menghasilkan ketentuan pidana dengan variasi yang jauh lebih luas daripada yang

37. Mihailis E. Diamantis (2018). Clockwork Corporations: A Character Theory of Corporate Punishment. Iowa Law Review Vol. 103 Issue 2, Januari 2018, hal 507-569.
38. Secara rinci dapat dibaca Anthony S. Barkow & Rachel E. Barkow (2011). Introduction to Prosecutors in the Boardroom: Using Criminal Law to Regulate Corporate Conduct. New York: NYU Press, hlm. 1.
39. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 120 Naskah RUU KUHP September 2019.
40. Kementerian Hukum dan HAM (2019). Pasal 123 Naskah RUU KUHP September 2019.

ada dalam rezim hukum saat ini, dan memberikan lebih banyak alternatif pada hakim dalam membuat putusan. Namun tanpa menyiapkan sarana dan prasarana bagi penegakannya kelak, tentu sulit untuk membayangkan kontribusi legislasi baru pada penanganan tindak pidana korporasi di negara kita.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Albert W. Alschuler , *Two Ways To Think About the Punishment of Corporations*, 46 Am. Crim. L. Rev. 1359, 1392: 2009.

Anthony S. Barkow & Rachel E. Barkow, *Introduction to Prosecutors in the Boardroom: Using Criminal Law to Regulate Corporate Conduct.* New York: NYU Press: 2011.

Harkristuti Harkrisnowo, On Local Wisdom and The Pursuit of Justice Through Criminal Law Reform: The Indonesian Experience in Deliberating The Bill of Penal Code. Dalam Law and Justice in a Globalized World disunting oleh Harkristuti Harkrisnowo, Hikmahanto Juwana & Yu Un Oppusunggu, New York, Routledge: 2018.

Mihailis E. Diamantis, *Clockwork Corporations: A Character Theory of Corporate Punishment,* Iowa Law Review Vol. 103 Issue 2: 2018.

Mihailis E. Diamantis and William S. Laufer, Prosecution and Punishment of Corporate Criminality, 15 Annual Review of Law and Social Science: 2019.

Russell Mokhiber, 20 Things You Should Know About Corporate Crime, The Harvard Law Record: 2015.

Sylvia Rich, Corporate Criminals and Punishment Theory, Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol 29, Issue 1: 2016.

Website:

Disadur dari Valérie van den Berg (2016) https://globalcompliancenews.com/white-collar-crime/corporate liability-in-the-netherlands/ diunduh pada November 6, pk 20.45.

Emily Stewart (2019). A $5 Billion fine won't fix Facebook. Here's what would. https://www.vox.com/business-and-finance/2019/9/10/20857109/facebook-equifax-companies-break-law, diunduh pada September 28, 2019, pk 21.20.

https://www.jdsupra.com/legalnews/corporate-criminal-liability-97539/ diunduh pada tanggal 11 November 2019 pk. 2011

Mihailis E. Diamantis (2017), http://clsbluesky.law.columbia.edu/2017/12/12/how-to-punish-a-corporation/, diunduh Oktober 6, 2019.

HARMONISASI PEMERINTAH PUSAT DENGAN DAERAH SEBAGAI EFEKTIFITAS SISTEM PEMERINTAHAN

Andryan
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jalan Kapten Mochtar Basri No.3 Medan
andryan@umsu.ac.id
Naskah diterima: 02/10/2019, direvisi: 13/11/2019, disetujui: 15/11/2019

Abstrak

Indonesia sebagai Negara Kesatuan dengan kedaulatan tertinggi dalam pemerintahan berada di tangan Presiden. Salah satu asas Negara Kesatuan yang didesentralisasikan (otonomi), maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh Pemerintah Daerah sendiri. Adanya kewenangan yang diurus sendiri oleh Pemerintah Daerah, terdapat berbagai bentuk disharmonisasi antara Kabinet (Pemerintah Pusat) dengan Pemerintah Daerah. Sengketa kewenangan lahan, masalah harmonisasi regulasi, perimbangan keuangan, merupakan bagian dari problematika antara Pusat dengan Daerah. Penataan kembali hubungan pusat-daerah yang lebih harmonis dengan didasarkan pada kemitraan dan saling ketergantungan sistem pemerintahan. Konstruksi hubungan tersebut setidaknya memuat pemikiran ulang mengenai tingkatan pemerintahan, status dan kedudukannya; pembagian wewenang antar berbagai tingkatan pemerintahan; perimbangan keuangan antar tingkatan pemerintahan; partisipasi daerah dalam pembuatan keputusan di tingkat nasional; dan intervensi pusat terhadap daerah. Struktur kabinet pemerintahan mendatang perlu dipastikan mampu mendorong adanya koordinasi dan sinkronisasi yang lebih baik dalam menyelesaikan berbagai persoalan, baik antar-kementerian, lembaga, maupun hubungan pusat dan daerah. Sebagai bagian dalam penguatan sistem presidensial, maka hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus harmonis agar terwujud koordinasi yang baik, sinkronisasi kebijakan, serta kerja sama yang solid. Dengan demikian, pembangunan yang dirancang pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dapat selaras.

Kata Kunci: Harmonisasi, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Sistem Pemerintahan

Abstract

Indonesia as a unitary state with the highest president. One of the principles of a decentralized Unitary State (autonomy), there are certain tasks that are taken care of by the Regional Government itself. The authority that is administered by the Regional Government itself has various forms of disharmony between the Cabinet (the Central Government) and the Regional Government. Disputes of authority, problems of harmonization of regulations, financial balance, are part of the problems between the Center and the Regions. Rearrangement of more harmonious central-regional relations based on partnerships and interdependence of government systems. The construction of this relationship is issued before its publication, status and position; Division of authority between various levels of government; financial balance between government assemblies; Participation in decision making at the national level; and central intervention on the regions. The future cabinet structure of the government needs to be ensured that supports better coordination and discussion than others, between ministries, institutions, as well as central and regional relations. As part of strengthening the presidential system, the relationship between the Central Government and the Regional Government must be harmonious in order to create good coordination, collaboration, and solid cooperation. Thus, development planned by the central, provincial and district / city governments can be harmonized.

Keywords: Harmonization, Central Government, Regional Government, Government *System*

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sesuai ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dalam penyelenggaraan pemerintahan dinyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan. Prinsip Negara kesatuan ialah pemegang kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kewenangan kepada pemerintahan daerah atau urusan pemerintahan tidak dibagi-bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan pemegang kekuasaan tertinggi di negara adalah pemerintah pusat. Meskipun memegang kedaulatan tertinggi dalam pemerintahan, tetapi sistem pemerintahan Indonesia yang menganut asas Negara Kesatuan didesentralisasikan (otonomi), maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah daerah sendiri.

Dalam sistem pemerintahan dapat juga dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara serta lembaga-lembaga daerah. Jimly Asshiddiqie membagi sistem pemerintahan menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).[1] Sistem pemerintahan dalam suatu negara dapat berjalan dengan adanya kabinet sebagai sebuah organisasi pemerintahan yang di dalamnya terdapat dewan-dewan menteri, di mana memiliki tugas dan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai negara dengan menerapkan sistem pemerintahan yang langsung dikepalai oleh Presiden, maka Negara Indonesia mempunyai komposisi kabinet yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, UUD 1945 telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, dengan menempatkan Kabinet dalam Pemerintahan Pusat untuk dapat saling berkoordinasi dengan satuan Pemerintah Daerah yang dikepalai oleh Kepala Daerah. Dengan demikian, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki 4 (empat) dimensi penting untuk dicermati, yaitu meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan. Pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauh mana Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintahan. Hal ini, mengingat wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi Pemerintah Daerah, maka dalam hal ini yang menjadi obyek yang diurusi adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda.

Hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan Negara Kesatuan. Selain diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintah Daerah, juga pengaturan dalam berbagai UU sektoral yang pada kenyataannya masing-masing tidak sama dalam pembagian kewenangannya. Pengaturan yang demikian menunjukkan bahwa tarik menarik hubungan Kabinet sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Pusat serta Kepala Daerah sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, kemudian memunculkan apa yang oleh Bagir Manan disebut dengan spanning[2] antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan mengidentifikasi adanya berbagai bentuk kewenangan yang saling tumpah-tindih antar instansi pemerintahan dan aturan yang berlaku, baik aturan di tingkat pusat dan/atau peraturan di tingkat daerah. Hal tersebut terutama berhubungan dengan a) otoritas terkait tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah; b) kewenangan yang didelegasikan dan fungsi-fungsi yang disediakan oleh Departemen kepada daerah; dan c) kewenangan yang dalam menyusun standar operasional prosedur bagi daerah dalam menerjemahkan setiap peraturan perundang-undangan yang ada.

---

1. Jimly Asshiddiqie, (2007), Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hlm. 311.
2. Bagir Manan, (1994), Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 22.

Permasalahan yang hangat terkait dengan hubungan antara Kabinet sebagai pelaksana Pemerintah Pusat dengan Kepala Daerah sebagai pemegang kedaulatan Pemerintah Daerah. Antara Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Yasona Laoly, berseteru dengan Walikota Tangerang, Arief Rachadiono Wismansyah. Adapun permasalahan yakni terkait dengan keberadaan Gedung Politeknik Ilmu Pemasyarakatan dan Politeknik Imigrasi, di Kota Tangerang. Wali Kota Tangerang, Arief Rachadiono Wismansyah, menghentikan pelayanan publik di lahan Kemenkumham. Alasannya, lahan tempat pendidikan tersebut adalah lahan yang masuk dalam Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Selain sengketa kewenangan lahan yang banyak terjadi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, juga masalah regulasi di daerah menjadi permasalahan, di mana Pemerintah Pusat telah mencabut 3.143 Peraturan Daerah (Perda) yang dianggap bermasalah. Adapun kategori Perda yang dianggap bermasalah tersebut adalah peraturan yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi. Perda yang dianggap menghambat proses perizinan dan investasi serta menghambat kemudahan berusaha. Bahkan, ada Perda yang diklaim pemerintah telah bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi dan tidak mencerminkan toleransi antar sesama penduduk di daerah, juga akan dicabut oleh pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri.[3] Maka, harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, sebagai salah satu agenda yang menjadi prioritas Pemerintah Pusat.

Menurut Pratikno, bahwa pentingnya prinsip dasar demokratisasi dalam pengelolaan konflik antara pusat-daerah, sangat tergantung kepada, pertama, seberapa jauh demoratisasi nasional dan demokrasi lokal nerhasil dikembangkan dan seberapa jauh demokratisasi nasional dan demokrasi lokal bisa diintegrasikan dalam prosesdur demokrasi nasional. Kedua, sejauh mana demokrasi nasional yang dibangun berdasarkan demokrasi lokal tersebut menciptakan eksistensi masyarakat lokal secara politik, ekonomi dan kultur dalam masayarakat politik nasional. Ketiga, sejauh mana manajemen pemerintahan melakukan distribusi sumber daya ekonomi, politik dan ekonomi lintas lokalitas sehingga tetap relevan mendukung negara-negara bangsa. Sedangkan, Syamsuddin Haris, lebih menekankan pada penataan kembali hubungan pusat-daerah yang lebih harmonis dengan didasarkan pada kemitraan dan saling ketergantungan.[4]

Pelaksanaan pemerintahan tentu diharapkan tidak menghilangkan sistem hukum nasional. Bagaimanapun, derajat hubungan pusat dan daerah dapat dijadikan sebagai indikasi pada posisi mana struktur suatu negara berada. Meski demikian, tidak mungkin terdapat suatu negara yang sangat bersifat unitaris atau sebaliknya sangat bersifat federalis. Heinz Laufer dan Munch Ursula mengemukakan, bahwa elemen hubungan antara pusat dan daerah tidak bersifat monosentris, melainkan polisentris bergerak dari suatu kontinum ke kontinum lainnya, dari kontinum unitaris ke kontinum federalis atau sebaliknya.[5]

Dalam pergerakan kontinum tersebut, Eko Prasojo,[6] mengemukakan tugas berat setiap negara bangsa yang harus diselesaikan oleh para pembuat keputusan politik adalah menjaga keseimbangan antara gerakan yang bersifat sentrifugal[7] dengan gerakan yang bersifat sentripetal[8]. Kekuatan sentrifugal yang terlalu besar akan mengakibatkan gerakan sepatisme yang mungkin berakibat pada disintegrasi bangsa. Sedangkan, kekuatan sentripetal

3. Andryan, Pencabutan Perda, Harian Waspada, Senin 27 Juni 2016.
4. Syamsuddin Haris (ed), (2007), Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah), Jakarta: LIPI Press, hlm. vii.
5. https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-pembagian-kewenangan-pusat-daerah-dalam-undang-undang-nomor-11-tahun-2006-tentang-pemerintahan-aceh.html. Di akses pada tanggal 25 Juli 2019
6. Ibid.
7. Kekuasaan sentrifugal sifatnya memusat atau berpusat (centrifugal forces), maka rawan terjadi penyelewengan kekuasaan.
8. Kekuasaan sentripetal merupakan negara yang membuat administrasi negara hanya terfokus pada organisasi dan manajemen internal dari kegiatan pemerintah. Misalnya anggaran negara, manajemen kepegawaian, dan pelayanan jasa.

yang berlebihan akan menciptakan pemerintahan yang berkarakter sentralistis, di mana diskresi dan partisipasi lokal dapat terabaikan.

Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah. Banyaknya urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota tidak diikuti dengan kemampuan dan jumlah sumber daya manusia (SDM) aparatur yang tersedia. Terbatasnya kualititas dan jumlah SDM aparatur merupakan masalah utama yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah sangat dirasakan dalam pelayanan maupun dalam pengelolaan keuangan daerah. Di sisi lain peran dan fungsi Kepala Daerah sebagai wakil pemerintahan pusat juga tidak berjalan efektif, sehingga SDM aparatur tidak dapat didistribusikan secara merata kepada Pemerintah Daerah lainnya.[9]

Dengan berbagai permasalahan tersebut, menghendaki adanya perubahan antara hubungan antara pusat dan daerah. Dengan kata lain, menurut Eko Parsojo[10], perlu dipikirkan konstruksi baru hubungan antara pusat dan daerah. Tidak akan terjalinnya harmonisasi antara Kabinet dengan Pemerintah Daerah sebagai bentuk penguatan sistem pemerintahan presidensial, apabila masih banyaknya permasalahan yang tidak dapat diselesaikan tersebut. Konstruksi hubungan tersebut setidaknya memuat pemikiran ulang mengenai tingkatan pemerintahan, status dan kedudukannya; pembagian wewenang (atau urusan) antar berbagai tingkatan pemerintahan; perimbangan keuangan antar tingkatan pemerintahan; partisipasi daerah dalam pembuatan keputusan di tingkat nasional; dan intervensi pusat terhadap daerah.

B. Pembahasan

B.1. Konsepsi Negara Kesatuan dalam UUD 1945

Ketentuan UUD 1945 sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1), dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk republik. Negara Kesatuan merupakan sistem kenegaraan yang menetapkan seluruh wilayah negara, tanpa kecuali, merupakan kesatuan wilayah administrasi dan hukum.[11] Prinsip Negara Kesatuan ialah pemegang kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan Negara adalah pemerintah pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kewenangan kepada pemerintahan daerah atau urusan pemerintahan tidak dibagi-bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara Kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi di Negara adalah pemerintah pusat.

Negara Kesatuan memulai segala sesuatunya dari prinsip manajemen pemerintahan yang bersifat sentralistik. Hal ini terbaca dari struktur pemerintahannya yakni bersifat monopoli yang ditekankan pada besar dan kuatnya kekuasaan pemerintah pusat atas pemerintah daerah.[12] Kesadaran bahwa pola manajemen sentralistik cenderung tidak efektif dan bersifat kontraproduktif terhadap apa yang sebelumnya diperkirakan. Perlunya mengubah pola sentralistik ke desentralistik, banyak dianut oleh negara yang menganut prinsip Negara Kesatuan. Penerapan pola desentralistik pemerintahan dan dekonsentrasi kekuasaan tidak lagi didasarkan atas proses tarik-menarik antara pusat dan daerah, melainkan oleh kebutuhan bersama bahwa hanya melalui desentralisasi kekuasaan pengelolaan pemerintah bisa menjadi lebih efektif dan efesien. Walaupun demikian, desentralisasi tetap tidak mengubah esensi dasar Negara Kesatuan.[13] Sistem pemerintahan Indonesia menganut asas Negara Kesatuan yang didesentralisasikan (otonomi), dengan demikian maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah daerah sendiri.

Pemerintah pusat telah merasakan bahwa sistem manajemen yang terpusat lebih merupakan beban karena segala sesuatu yang menyangkut urusan pemerintah selalu menunggu arahan

9. Yappika, (2006), disadur dari "Laporan akhir sosialisasi Pemehaman& Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat & Daerah", Kementerian Negara PAN berkerjaama dengan Pusat Kajian Administrasi Daerah dan Kota, FISIP UI, Depok, 2006.
10. Eko Parsojo, (2006), Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap FISIP UI, Depok, 2006, hlm. 25.
11. Hendarmin Ranadireksa, (2007), Arsitektur Konstitusi Demokratik, Bandung: Fokusmedia, hlm. 59.
12. Ibid. hlm. 60.
13. Ibid. hlm. 62.

pemerintah pusat. Terlebih dengan wilayah yang sangat luas, pemerintah pusat akan selalu merasa kesulitan mengontrol pelaksanaan dan efektifitas kebijakan khususnya pada daerah yang berlokasi paling jauh dari pusat, begitu pun sebaliknya dengan daerah. Oleh karenanya, penerapan otonomi luas, tidak sekedar dilihat dari sisi kepentingan daerah, tetapi juga kebutuhan pusat untuk "berbagi beban". Maka, pola desentralistik dengan memberikan otonomi[14] luas kepada daerah merupakan prinsip manajemen pemerintahan yang rasional.[15]

Ateng Syafrudin, yang menyatakan bahwa latar belakang Negara Kesatuan menganut sistem desentralisasi adalah luas wilayah, makin banyaknya tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat, adanya perbedaan daerah yang satu dengan yang lain yang sukar diatur dan diurus secara sama (*uniform*) oleh pemerintah pusat. Lebih lanjut Ateng Syafrudin menambahkan, dalam konstitusi tiap negara memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah pusat. Hanya berhubungan dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat, sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain yang sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat, maka jika keadaan daerah-daerah sudah memungkinkan, pusat menyerahkan kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah-daerah itu. Penyerahan itu dapat diperluas tetapi dapat pula dipersempit oleh pemerintah pusat dengan memperhatikan kepentingan nasional disatu pihak dan memperhatikan kemampuan daerah berkepentingan di lain pihak. [16]

UUD 1945 beserta perubahannya telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut yaitu: 1) prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;[17] 2) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan2; 3) prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya; 4) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa; 5) prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu; 6) prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil; 7) prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah; 8) prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang; dan 9) prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari dasar konstitusional tersebut, satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yaitu daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki urusan yang bersifat wajib dan pilihan. Provinsi memiliki urusan wajib dan urusan pilihan. Selain itu ditetapkan pula kewenangan pemerintah Pusat menjadi urusan Pemerintahan yang meliputi: a) politik luar negeri; b) pertahanan; c) keamanan; d) yustisi; e) moneter dan fiskal nasional; dan f) agama. Meskipun dengan ketentuan pemberlakuan otonomi seluas-luasnya dalam UUD 1945, namun muncul pula pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 yang membagi urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Secara prinsip, terdapat perbedaan pola pembagian kekuasaan atau kewenangan antara Negara

14. Hans Kelsen, mengatakan bahwa otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma itu.
15. Ibid. hlm. 63
16. Ateng Syafrudin, (1993), Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 193.
17. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945

Kesatuan dan Negara Federal. Pada Negara Federal, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari daerah/Negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah Federal, yang biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi Negara Federal. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas. Sedangkan pada Negara Kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan atau urusan pada Negara Kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit, dengan demikian daerah mempunyai kewenangan terbatas.

Adapun prinsip pembagian kekuasaan/ kewenangan atau urusan pada Negara Kesatuan adalah sebagai berikut: Pertama, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya adalah milik pemerintah pusat, daerah diberi kewenangan atau hak mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintah yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. Kedua, Pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap mempunyai garis komando dan hubungan hierarkis. Hubungan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. Ketiga, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan tugas dengan baik, maka kewenangan atau urusan yang dilimpahkan atau diserahkan tersebut dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

B.2. Pola Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Saldi Isra[18], menyatakan bahwa dalam teori ketatanegaraan, Negara Kesatuan (*unitary state*) merupakan negara yang sifatnya tunggal, kedaulatan hanya ada pada 1 (satu) tangan yaitu pemerintahan pusat dan tidak terdiri dari kumpulan negara-negara. Salah pandangan yang paling umum dirujuk dalam mengemukakan negara kesatuan adalah pendapat CF. Strong (1966: 84) yang mengatakan:

> *...the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in order words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.*

Berdasarkan pendapat tersebut, karakter yang melekat pada Negara Kesatuan yaitu supremasi dari parlemen pusat (*the supremacy of the central parliament*) dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat (*the absence of subsidiary sovereign bodies*). Dari pendapat tersebut, kekuasaan pusat menjadi begitu sentral dalam menentukan perkembangan politik di semua level pemerintahan.[19]

Salah satu perubahan besar dalam hubungan pusat dan daerah adalah dianutnya prinsip residu power (pembagian kewenangan sisa) dalam penataan hubungan pusat-daerah. Salah satunya, kewenangan daerah otonom mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.[20] Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, salah satu masalah yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah yang berakar dari konstruksi hubungan pusat dan daerah adalah ketidakjelasan model pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan.

Ketidakejelasan model pembagian kewenangan ini, dalam praktiknya terefleksi dalam 2 (dua) wajah. Pertama, untuk sektor-sektor yang bersifat profit seringkali terjadi tumpang tindih antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Kedua, untuk sektor-sektor yang bersifat pembiayaan, seringkali terjadi kevakuman kewenangan.[21] Saldi Isra menggambarkan wajah praktik hubungan pusat dan daerah di atas berakar dari upaya mereduksi pasal-pasal yang

18. "Saldi Isra, Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh, Makalah, diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 Novemver 2006.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. Eko Parsojo, 2006, Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap FISIP UI, Depok, hlm. 25.

mengatur prinsip residu power dengan aturan-aturan lain yang setingkat (baik internal maupun eksternal) atau dengan peraturan yang lebih rendah.

Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sesuai UUD 1945 terdapat 2 (dua) nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau lokal. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut.

Dikaitkan dengan 2 (dua) nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat 2 (dua) elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.

Sesuai UUD 1945, mengingat Indonesia adalah "*Eenheidstaat*"[22], maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:

a. Daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal;
b. Desentralisasi dimanisfestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan;
c. Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir b, tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Muhammad Yamin tidak menghendaki pola hubungan yang serba-pusat alias sentralisitik. Baginya, pola hubungan pusat-daerah dibangun dengan menjaga kepentingan daerah; pembagian kekuasaan antara badan pusat dan badan daerah haruslah diatur dengan keadilan dan bijaksana sehingga tetap menjaga keistimewaan. Gagasan Yamin ini sama dengan gagasan pendiri bangsa lain, misalnya, Soepomo menyatakan daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa (Jawa), nagari (Minangkabau), dusun dan marga (Palembang), huta dan kuria (Tapanuli), gampong (Aceh) tetap dipertahankan posisi keistimewaannya. Para pendiri bangsa termasuk Yamin dengan tegas menolak dilakukan penyeragaman seperti praktik yang pernah dilakukan Orde Baru. Semua ini tidak terlepas dari bentangan fakta yang hidup di sejumlah daerah sebelum kemerdekaan. Fakta tersebut membuktikan ketajaman visi bernegara mereka ketika menawarkan berbagai pilihan design hubungan pusat-daerah.[23]

Berdasarkan UUD 1945, bentuk negara yang digunakan di Indonesia adalah bentuk negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Penggunaan asas desentralisasi dalam NKRI ditunjukan dengan adanya pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah Propinsi dan daerah-daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang;
(2) Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

22. Nilai yang bersifat negara, berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan
23. Saldi Isra, Gagasan Bernegara Yamin, Majalah Tempo, 2 September 2014.

(3) ...
(4) ...
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18A UUD 1945 menyatakan:

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

Terakhir, Pasal 18B UUD 1945 menyatakan:

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Sebagai negara yang juga memberikan pemerintahan di daerah, maka konsep desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis (*democratic government*). Dalam konteks UUD 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan UUD 1945 adalah:

1) Pemerintahan Daerah merupakan hasil pembentukan oleh Pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh Pemerintah melalui proses hukum apabila daerah tidak mampu menjalankan otonominya setelah melalui fasilitasi pemberdayaan;
2) Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom;
3) Sebagai Konsekuensi cirri butir 1 dan 2, maka kebijakan desentralisasi disusun dan dirumuskan oleh Pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan melibatkan masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis;
4) Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) adalah bersifat tergantung (*dependent*) dan bawahan (*sub-ordinate*). Hal ini berbeda dengan hubungan antara pemerintah Negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut federalisme, yang bersifat independen dan koordinatif;
5) Penyelengggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara yang membidangi legislatif atau Lembaga pembentuk Undang-Undang dan Yudikatif ataupun lembaga Negara yang berwenang mengawasi keuangan Negara. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang didesentralisasikan menjadi kewenangan Kepala Daerah dan DPRD untuk melaksanakannya sesuai dengan mandat yang diberikan rakyat.

B.3. Penguatan Sistem Pemerintahan

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan 2 (dua) kata sistem dan pemerintahan. Kata sistem merupakan terjemahan dari kata *system*

(bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan, pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan yang berasal dari kata perintah. Kata Perintah dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata-kata itu berarti:

a) Perintah adalah perkataan yang bermakna menyuruh melakukan sesuatu;
b) Pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu wilayah, daerah, atau, Negara;
c) Pemerintahan adalah perbuatan, cara, hal, urusan dalam memerintah.

Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara, sedangkan dalam arti sempit, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pengertian Sistem Pemerintahan adalah sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantungan dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan.

Istilah sistem pemerintahan merupakan gabungan dari 2 (dua) kata, yaitu: "sistem" dan "pemerintahan". Sistem berarti berarti keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Dan pemerintahan dalam arti luas mempunyai pengertian segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri. Dari pengertian itu, maka secara harfiah sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan antar lembaga negara dalam menyelenggarakan kekuasaan-kekuasaan negara untuk kepentingan negara itu sendiri dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

Sistem pemerintahan diartikan (konsep *trias politica*) sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantungan dan mempengaruhi dalam mencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu Negara diklasifikasikan menjadi 3 (tiga), yaitu Kekuasaan Eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan; Kekuasaan Legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang; dan Kekuasaan Yudikatif yang berarti kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang.

Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antar-lembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan. Sedangkan tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sehingga lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem pemerintahan Indonesia bekerja secara bersama dan saling menunjang untuk terwujudnya tujuan dari pemerintahan di negara Indonesia. Dengan demikian dapat disimpulkan sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antar lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan negara.

a) Model Sistem Pemerintah

Miriam Budiardjo membedakan sistem pemerintahan ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu: Sistem parlementer (*parliamentary executive*) dan sistem presidensil dengan *xed executive* atau *non parliamentary executive*.[24] Pada umumnya, negara-negara di dunia menganut salah satu dari sistem pemerintahan tersebut. Adanya sistem pemerintahan lain dianggap sebagai variasi atau kombinasi dari 2 (dua) sistem pemerintahan di atas. Negara

24. Miriam Budardjo, (2009), Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 301.

Inggris dianggap sebagai tipe ideal dari negara yang menganut sistem pemerintahan parlemen. Bahkan, Inggris disebut sebagai *Mother of Parliaments* (induk parlemen), sedangkan Amerika Serikat merupakan tipe ideal dari negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Kedua negara tersebut disebut sebagai tipe ideal karena menerapkan ciri-ciri yang dijalankannya. Inggris adalah negara pertama yang menjalankan model pemerintahan parlementer. Amerika Serikat juga sebagai pelopor dalam sistem pemerintahan presidensial. Kedua negara tersebut sampai sekarang tetap konsisten dalam menjalankan prinsip-prinsip dari sistem pemerintahannya. Dari 2 (dua) negara tersebut, kemudian sistem pemerintahan diadopsi oleh negara-negara lain di belahan dunia.

Klasifikasi sistem pemerintahan presidensial dan parlementer didasarkan pada hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sistem pemerintahan disebut parlementer apabila badan eksekutif sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif. Sistem pemerintahan disebut presidensial apabila badan eksekutif berada di luar pengawasan langsung badan legislatif. Untuk lebih jelasnya, berikut ini ciri-ciri, kelebihan serta kekurangan dari sistem pemerintahan parlementer. Ciri-ciri dari sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut:

Badan legislatif atau parlemen adalah satu-satunya badan yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Parlemen memiliki kekuasaan besar sebagai badan perwakilan dan lembaga legislatif.

Anggota parlemen terdiri atas orang-orang dari partai politik yang memenangkan pemiihan umum. Partai politik yang menang dalam pemilihan umum memiliki peluang besar menjadi mayoritas dan memiliki kekuasaan besar di parlemen.

Pemerintah atau kabinet terdiri dari atas para menteri dan perdana menteri sebagai pemimpin kabinet. Perdana menteri dipilih oleh parlemen untuk melaksakan kekuasaan eksekutif. Dalam sistem ini, kekuasaan eksekutif berada pada perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Anggota kabinet umumnya berasal dari parlemen.

Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat bertahan sepanjang mendapat dukungan mayoritas anggota parlemen. Hal ini berarti bahwa sewaktu-waktu parlemen dapat menjatuhkan kabinet jika mayoritas anggota parlemen menyampaikan mosi tidak percaya kepada kabinet.

Kepala negara tidak sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Kepala pemerintahan adalah perdana menteri, sedangkan kepala negara adalah presiden dalam negara republik atau raja/sultan dalam negara monarki. Kepala negara tidak memiliki kekuasaan pemerintahan. Ia hanya berperan sebagai simbol kedaulatan dan keutuhan negara.

Sebagai imbangan parlemen dapat menjatuhkan kabinet maka presiden atau raja atas saran dari perdana menteri dapat membubarkan parlemen. Selanjutnya, diadakan pemilihan umum lagi untuk membentuk parlemen baru.

b) Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945

Dalam konteks Indonesia, salah satu kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 adalah tetap mempertahankan sistem presidensil, sekaligus menyempurnakan agar benar memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial.[25] Menurut Bagir Manan, sistem presidensial di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, mempunyai ciri-ciri yang hampir mirip dengan sistem di Amerika Serikat dengan beberapa ciri khusus, yaitu: [26]

(a) Presiden RI dipilih oleh badan perwakilan rakyat (MPR).
(b) Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR. Selain itu, Presiden RI dapat diberhentikan oleh MPR.
(c) Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas setiap 5 (lima) tahun sekali.
(d) Presiden RI bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.

Sistem Presidensial pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pra amandemen sifatnya tidak murni. Hal ini disebabkan sistem tersebut

25. Jimly Asshiddiqie, (2005), Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Jakarta: Mahkamah Konsitusi RI, hlm. 10.
26. Bagir Manan, (1999), Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: Gama Media, hlm. 59.

bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang termasuk ke dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatanya, meskipun bukan karena alasan hukum.

Mekipun adanya kelemahan, kekuasaan yang besar pada presiden juga ada dampak positifnya yaitu presiden dapat mengendalikan seluruh penyelenggaraan pemerintahan sehingga mampu menciptakan pemerintahan yang kompak dan solid. Sistem pemerintahan lebih stabil, tidak mudah jatuh atau berganti. Konflik dan pertentangan antar pejabat negara dapat dihindari. Namun, dalam praktik perjalanan sistem pemerintahan di Indonesia ternyata kekuasaan yang besar dalam diri presiden lebih banyak merugikan bangsa dan negara dari pada keuntungan yang didapatkannya.

Memasuki masa Reformasi ini, bangsa Indonesia bertekad untuk menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis. Untuk itu, perlu disusun pemerintahan yang konstitusional atau pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi. Pemerintah konstitusional bercirikan bahwa konstitusi negara itu berisi:

1. adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif,
2. jaminan atas hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.

Berdasarkan hal itu, reformasi yang harus dilakukan adalah melakukan perubahan atau amandemen atas UUD 1945. dengan mengamandemen UUD 1945 menjadi konstitusi yang bersifat konstitusional, diharapkan dapat terbentuk sistem pemerintahan yang lebih baik dari yang sebelumnya. Amandemen atas UUD 1945 telah dilakukan oleh MPR sebanyak 4 (empat) tahap, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen menjadi pedoman bagi sistem pemerintahan Indonesia hingga saat ini.

Adanya perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia, tidak lain diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme *cheks and balance*, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran. Sekalipun koalisi sistem presidensial dengan kepartaian majemuk menghadirkan banyak kesulitan dan masalah, menilik *design* sistem pemilu presiden yang berlaku, sulit mengh pembentukan pemerintahan koalisi. Secara konstitusional, Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 membuka ruang adanya koalisi partai politik peserta pemilu. Kemudian, Undang-Undang Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, mengharuskan syarat dukungan paling sedikit 20 (dua puluh) persen perolehan kursi di DPR atau 25 (dua puluh lima) persen suara sah nasio pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.[27]

Dipandang dari segi praktek, sistem presidensial memang memberikan beberapa keuntungan (dibanding sistem parlementer) yaitu:[28]

(1) stabilitas eksekutif yang didasarkan oleh jaminan terhadap kepastian lamanya jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang lebih memungkinkan terjadinya instabilitas eksekutif yang disebabkan oleh besarnya memungkinan penggunaan kekuasaan parlemen untuk menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya atau juga tanpa mosi tidak percaya secara formal ketika kabinet telah kehilangan dukungan mayoritas anggota parlemen.

(2) pemilihan umum terhadap presiden dapat dianggap lebih demokratis dari pada pemilihan secara tidak langsung baik formal maupun secara informal sebagaimana eksekutif dalam sistem parlementer.

(3) adanya pemisahan kekuasaan yang berarti pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif yang merupakan proteksi yang sangat berharga untuk kebebasan individu terhadap pemerintahan tirani.

27. Saldi Isra, Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial, Makalah, 2010
28. Arend Lijphart, (2002), Parliamentary versus Presidential Government, New York, Oxford University Press, hlm. 11.

Selain adanya keuntungan dalam penerapan sistem presidensial, juga adanya kelemahan yang terkandung dalam pola sistem presidensial, yaitu:[29]

(1) konflik antara parlemen dan eksekutif yang dapat menyebabkan kebuntuan (*deadlock*) dan kelumpuhan. Hal ini dapat saja tidak terhindarkan akibat kedudukan kedua lembaga yang sama-sama independen. Ketika konflik atau ketidaksepakatan terjadi, maka tidak ada institusi yang dapat menyelesaikan masalah tersebut.

(2) kekakuan pemerintahan dalam batas waktu tertentu (*temporal rigidity*). Hal ini disebabkan oleh masa jabatan Presiden yang tetap dapat menyebabkan proses politik menjadi terhambat dan tidak menyisakan ruang untuk penyesuaian sesuai kebutuhan.

(3) berlakunya sistem "*the winner takes all*" yang menyebabkan hanya 1 (satu) kandidat dan partai yang menang, dan yang lain kalah. Selain itu, sistem ini menyebabkan Presiden akan susah untuk bernegosiasi atau berkoalisi dengan oposisi jika dalam waktu tertentu muncul masalah yang membutuhkan penyelesaian.

Dalam sistem presidensial dapat disimpulkan beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD berbagai negara, yang mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:[30]

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan UUD (*to govern based on the constitution*). Bahkan dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang- undangan yang berlaku. Sehingga kecenderungan *discretionary power* dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.
2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affair based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu peraturan yang bersifat mandiri.
3. Kewenangan yang bersifat judisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mem- punyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi dalam sistem presidensil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan Presiden.
4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang dan damai.
5. Kewenangan yang bersifat adminstratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan- jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Hal ini disebabkan pula karena presiden juga merupakan kepala eksekutif.
6. Kewenangan dalam bidang keamanan, yakni untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.

Salah satu kelemahan dalam sistem presidensil adalah sangat dimungkinkannya terjadi konflik antara parlemen dan eksekutif yang dapat menyebabkan *deadlock* dan kelumpuhan. Hal ini dapat saja tidak terhindarkan akibat kedudukan kedua lembaga yang masing-masing terpisah atau terbagi dan tidak bergantung satu sama lain. Oleh karena itu, ketika konflik atau ketidaksepakatan terjadi maka tidak ada institusi yang dapat menyelesaikan masalah tersebut.

29. Ibid. hlm. 15.
30. Jimly Asshiddiqie, (2005), Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 75.

Dalam sistem politik, peran partai politik sangat penting, sebagaimana dinyatakan Miriam Budiarjo, partai politik berperan sebagai: (1) Sebagai sarana komunikasi politik yang dapat digunakan sebagai ruang untuk menggabungkan dan merumuskan berbagai kepentingan- kepentingan (*interest articulation*); (2) Sebagai sarana sosialisasi politik, yakni proses untuk menyampaikan budaya politik yaitu norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya; (3) Sebagai rekrutmen politik, yakni untuk memilih atau menyeleksi seorang pemimpin, baik untuk kepentingan internal maupun eksternal partai; (4) Sebagai sarana pengatur kon ik (*con ict management*), yakni menekan atau mengatur kon ik-kon ik yang mungkin terjadi sebagai akibat sifat heterogen suatu bangsa.[31]

C. Penutup

Pilihan pola sentralistik Negara Kesatuan, substansinya adalah kehendak untuk menyatukan wilayah dalam satu kesatuan administrasi pemerintahan, kebijakan politik ekonomi yang terpusat, dan adanya kesatuan hukum. Karakter yang menonjol dari Negara Kesatuan, terlebih pada sistem pemerintahan presidensial adalah pada pola pemerintahan yang cenderung sentralistik. Menghadapi masalah-masalah pembagian kewenangan. Adapun langkah apa yang harus dilakukan untuk dapat keluar dari masalah tersebut. Ada beberapa langkah berikut:

Pertama, berkaca pada pengalaman pelaksanaan hubungan pusat di daerah (yang bukan dengan pola otonomi khusus) lain, sebaiknya dibentuk badan ad-hoc yang dapat menjembatani penyelesaian pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Provinsi/Kabupaten/ Kota). Pembentukan itu tidak saja menjadi salah satu bukti bahwa pemerintah serius mengelola otonomi, tetapi juga mempercepat keluar dari kecenderungan penyeragaman pola otonomi daerah di Departemen Dalam Negeri.

Kedua, pemerintah pusat mesti membuat bentuk produk hukum yang seragam dalam menyusun "norma", "standar", dan "prosedur" sehingga benar-benar tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah sebagai daerah yang diberi status khusus atau istimewa. Akan lebih baik kalau produk hukum penyusunan "norma", "standar", dan "prosedur" dibuat dalam satu produk hukum.

Ketiga, membangun kominikasi yang intensif antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) dalam menyusun pembagian urusan antara di daerah. Komunikasi ini menjadi sangat penting agar potensi konflik pembagian urusan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah, tidak menjadi disharmonisasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, dimana mengakibatkan pelemahan terhadap sistem presidensial

Struktur kabinet pemerintahan mendatang perlu dipastikan mampu mendorong adanya koordinasi dan sinkronisasi yang lebih baik dalam menyelesaikan berbagai persoalan, baik antar-kementerian, lembaga, maupun hubungan pusat dan daerah. Selama ini ada banyak sumbatan antara kebijakan pemerintah pusat dan program-program pembangunan pemerintah daerah. Sumbatan yang mengakibatkan *bottle neck* itu terutama disebabkan 2 (dua) hal, yaitu aturan dan regulasi pusat yang saling tak sinkron dan tumpang tindih. Instansi pusat juga masih mementingkan ego masing-masing. Kabinet sebaiknya memenuhi empat sehat lima sempurna. Empat sehat, yaitu terdiri atas para menteri yang ahli, dipilih dari orang-orang profesional, tak terbelenggu kepentingan partai, dan memenuhi keterwakilan wilayah atau berasal dari berbagai daerah. Lima sempurna, yaitu memiliki visi dan misi yang satu dengan dewan menteri terutama dengan presiden.

Hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat harus harmonis agar terwujud koordinasi yang baik, sinkronisasi kebijakan, serta kerja sama yang solid. Dengan demikian, pembangunan yang dirancang pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dapat selaras. Pokok permasalahan tersebut menghendaki satu perubahan mendasar hubungan antara pusat dan daerah. Dengan kata lain, perlu dipikirkan konstruksi baru hubungan antara pusat dan daerah. Konstruk hubungan tersebut paling tidak memuat pemikiran ulang mengenai tingkatan pemerintahan, status dan

31. Miriam Budiarjo, op. cit., hlm. 405.

kedudukannya; pembagian wewenang (atau urusan) antar berbagai tingkatan pemerintahan; perimbangan keuangan antar tingkatan pemerintahan; partisipasi daerah dalam pembuatan keputusan di tingkat nasional; dan intervensi pusat terhadap daerah.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. (2005), Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Mahkamah Konsitusi RI, Jakarta.

_____ (2005), Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta.

_____. (2007), Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Budardjo, Miriam. (2009), Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Haris, Syamsuddin (ed), (2007), Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah), LIPI Press, Jakarta.

Lijphart, Arend, (2002), Parliamentary versus Presidential Government, Oxford University Press, New York.

Manan, Bagir. (1994), Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

_____, (1999), Lembaga Kepresidenan, Gama Media, Ypgyakarta.

Ranadureksa, Hendarmin, (2007), Arsitektur Konstitusi Demokratik, Fokusmedia, Bandung.

Syafruddin, Ateng, (1993), Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Eko Parsojo, (2006), Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap FISIP UI, Depok, 2006,

Saldi Isra, Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh, Makalah, diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 Novemver 2006.

Yappika, (2006), disadur dari "Laporan akhir sosialisasi Pemehaman& Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat & Daerah", Kementerian Negara PAN berkerjaama dengan Pusat Kajian Administrasi Daerah dan Kota, FISIP UI, Depok, 2006.

Saldi Isra, Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial, Makalah, 2010

Andryan, Pencabutan Perda, Harian Waspada, Senin 27 Juni 2016

Saldi Isra, Gagasan Bernegara Yamin, Majalah Tempo, 2 September 2014

https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-pembagian-kewenangan-pusat-daerah-dalam-undang-undang-nomor-11-tahun-2006-tentang-pemerintahan-aceh.html. Di akses pada tanggal 25 Juli 2019

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

PARADIGMA KEILMUAN DALAM MENYOAL EKSISTENSI PERATURAN KEBIJAKAN DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: TAFSIR PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG

Ni Luh Gede Astariyani dan Bagus Hermanto
Fakultas Hukum Universitas Udayana
Jalan Pulau Bali Nomor 1 Denpasar
E-mail: astariyani99@yahoo.com dan bagushermanto9840@gmail.com
Naskah diterima: 02/09/2019, direvisi:11/11/2019, disetujui: 12/11/2019

Abstrak

Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009 menjadi putusan monumental oleh Mahkamah Agung dengan pengabulan permohonan keberatan terhadap Surat Edaran yang tergolong sebagai Peraturan Kebijakan. Pro dan Kontra terus berjalan antara paham positivis dengan paham progresif yang menjustifikasi maupun menolak langkah Mahkamah Agung dalam mengabulkan permohonan keberatan terhadap Surat Edaran. Hakim juga dituntut menjalankan asas *nemo judex in rex sua* namun di sisi lain juga harus memperhatikan asas *ius curia novit*, dalam hal ini, untuk mengakhiri problematik sengketa atas peraturan kebijakan *(beleidsregel)* perlu segera penerapan pengaturan pelimpahan kewenangan kepada peradilan administrasi untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa *onrechtmatig overheidsdaad* yang bersifat *feitelijke handelingan* – termasuk sengketa peraturan kebijakan, sehingga ke depannya hakim harus seselektif mungkin dan penuh kehati-hatian dalam menerima permohonan pengujian peraturan kebijakan tersebut serta tetap konsisten berpedoman pada ide dasar hukum yang tertinggi yaitu keadilan. Adapun tulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, serta pendekatan kasus. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis, mengkaji serta menggunakan paradigma keilmuan dalam persoalan peraturan kebijakan dapat diuji di Mahkamah Agung.

Kata Kunci: Peraturan Kebijakan, Peraturan Perundang-undangan, Putusan Mahkamah Agung

Abstract

The decision of the Supreme Court Number 23 P/HUM/2009 becomes a monumental decision by the Supreme Court with the granting of an objection to the Circular Letter which is classified as Policy Regulations. Pros and cons continue to run between positivist understandings with progressive understandings that justify and reject the Supreme Court's step in granting objections to Circular Letters. Judges are also required to carry out the principle of nemo judex in rex sua, but on the other hand they must also pay attention to the principle of ius curia novit, in this case, to end the problematic dispute over policy regulations (beleidsregel) it is necessary to immediately apply the regulation of delegation of authority to administrative justice to examine, decide upon and resolve onrechtmatig overheidsdaad disputes that are feitelijke handelingan - including disputes over policy regulations, so that in the future the judge must be as selective and cautious as possible in accepting requests for testing the policy regulations and remain consistent with the highest legal basic idea, namely justice. This paper uses the normative juridical writing method with the statutory approach, conceptual approach, and case approach. This paper aims to analyze, study and use scientific paradigms in policy regulatory issues that can be review in the Supreme Court.

Keywords: Policy Rules, Statutory Law, Supreme Court Decision

A. Pendahuluan

A.1. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 [selanjutnya disingkat sebagai UUD NRI 1945], dalam rangka penguatan terhadap *checks and balances system*[1] dalam sistem ketatanegaraan Indonesia,[2] pengaturan konstitusi Indonesia juga memberikan penegasan dan penambahan sejumlah peran atau tugas wewenang yang dimiliki oleh sejumlah lembaga negara di Indonesia. Penataan tersebut termasuk pada ranah pelaku kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif di Indonesia dengan adanya penambahan kewenangan maupun terbukanya ruang bagi *auxillary bodies* maupun organ negara dalam lingkungan kehakiman yakni melalui penambahan[3] Bab IX Kekuasaan Kehakiman [Pasal 24; 24A; 24B; 24C serta Pasal 25] yang secara *rigid* termaktub bahwa Pasal 24A UUD NRI 1945 berkaitan dengan penambahan kewenangan Mahkamah Agung; Pasal 24B UUD NRI 1945 berkaitan dengan Komisi Yudisial sebagai *auxillary body* dalam kekuasaan kehakiman; Pasal 24C UUD NRI 1945 terkait lembaga baru yakni Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya tidak terdapat dalam UUD 1945 pra-amandemen; serta penegasan Pasal 25 UUD NRI 1945 terkait Hakim dalam lingkungan yudikatif.[4]

Adapun berkenaan dengan eksistensi Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman[5] sebagaimana tertuang dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dengan kewenangan mengadili pada tingkatan kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang[6] terhadap undang-undang serta wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.[7]

Mahkamah Agung dalam menjalankan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang[8] pernah menerima permohonan pengujian *beleidsregel* (peraturan kebijakan)[9] yakni Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor: 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disingkat sebagai SE Dirjen Minerba 2009) melalui perkara bernomor register: 23 P/HUM/2009 (selanjutnya disingkat sebagai PUMA 23 P/HUM/2009). Majelis Hakim mempertimbangkan pokok persoalan berupa objek keberatan Hak Uji Materiil yakni Surat Edaran bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi *in casu* UU PMB 2009[10]

1. Jimly Asshiddiqie, 2008,"Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahaan UUD 1945", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 25 Maret, 1-26, hlm. 1-2, 15.
2. Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, 2018,"Rekonstruksi Kejelasan Kedudukan Wakil Presiden dalam Kerangka Penguatan dan Penegasan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 15, Nomor 02, Juni, 91-101, hlm. 95-96.
3. I Gede Pantja Astawa & Suprin Na´a, 2013, Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia, Penerbit Alumni Bandung, hlm. 65.
4. I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, 2017,"Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 14, Nomor 03, September, 313-324, hlm. 316-317.
5. Adriaan Bedner, 2013,"Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions", Hague Journal on the Rule of Law, Volume 5, Nomor 2, September, 253-273, doi: 10.1017/s1876404512001145, hlm. 263.
6. Arie Satio Rantjoko, 2014,"Hak Uji Materiil oleh Mahkamah Agung untuk Menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang di Indonesia", Jurnal Rechtens, Volume 3, Nomor 1, Maret, 38-53, hlm. 46-47.
7. Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, 2018,"Rekonstruksi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang Ideal dalam Ikhwal Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden dalam Rangka Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 15, Nomor 03. September, 171-184, hlm. 177-178.
8. Tanto Lailam, 2014,"Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang", Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 1, Maret, 18-42, hlm. 28.
9. Ni Luh Gede Astariyani, 2015,"Kewenangan Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan", Jurnal Magister Hukum Udayana, Volume 4, Nomor 4, Desember, 688 – 699, hlm. 695.
10. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 23 P/HUM/2009 tentang permohonan keberatan Hak Uji Materiil pada tingkat pertama dan terakhir terhadap Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor : 03.E/31/DJB/2009 tanggal 30 Januari 2009, tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara Sebelum Terbitnya Peraturan Pemerintah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, dibacakan pada Sidang Terbuka untuk Umum pada 9 Desember 2009, hlm. 1.

walaupun tidak termasuk urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam UU P3 2004, akan tetapi merujuk pada penjelasan pasal terkait, dapat digolongkan sebagai bentuk perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada ketentuan tata urutan di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, dengan mempertimbangkan alasan Pemohon bahwa jelas muatan Surat Edaran *in litis* bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 karena kewenangan Bupati untuk memberikan Izin Usaha Pertambangan/Kuasa Pertambangan, apabila dilarang/dicabut seharusnya dengan/dalam bentuk Peraturan Pemerintah juga bukan dengan Surat Edaran sebagaimana obyek keberatan Hak Uji Materiil.[11] Dengan amar putusan, mengabulkan permohonan keberatan Hak Uji Materiil dari Pemohon serta menyatakan SE Dirjen Minerba 2009 tersebut sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai Pelaksanaan UU PMB 2009 bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009,[12] dan karenanya tidak sah dan tidak berlaku umum dan memerintahkan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral RI untuk membatalkan dan mencabut Surat Edaran.

Secara mendalam, tulisan ini akan mengkaji materi muatan, bentuk dan substansi Surat Edaran serta paradigma keilmuan atas pembedaan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) melalui studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2009.

A.2.Metodologi Penulisan

Adapun tulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif *(normative legal research)*, yakni penelitian hukum yang mencitrakan hukum sebagai disiplin preskriptif[13] di mana hanya melihat hukum dari sudut pandang norma-normanya[14] atau sebagai suatu sistem norma.[15] Tulisan ini mengkaji eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan melalui Studi Interpretasi Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009 perihal Hak Uji Materiil atas Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor: 03.E/31/DJB/2009, tanggal 30 Januari 2009, tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara. Tulisan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan *(statute approach*), yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum[16] yang terdapat pada tulisan ini, yakni mengkaji UUD 1945, UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terakhir dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011, serta Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor: 03.E/31/DJB/2009. Pendekatan kasus yakni dengan menelaah Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009.

11. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 23 P/HUM/2009, Ibid., hlm. 8.
12. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 23 P/HUM/2009, Ibid., hlm. 10-11.
13. Nafaz Choudhury, 2017,"Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom", Asian Journal of Law and Society, Volume 4 Number (1), 229-255. doi:10.1017/als.2017.2, hlm. 231.
14. Depri Liber Sonata, 2014,"Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8, Nomor 1, Januari-Maret, hlm. 24-25.
15. Andri Gunawan Wibisana, 2019,"Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya", Jurnal Hukum & Pembangunan, 49(2), 471-496, hlm. 472-473.
16. Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad, 2010, Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 37.
17. Retno Saraswati, 2013,"Problematika Hukum Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Yustisia, Volume 2, Nomor 3, September-Desember, 97-103, hlm. 98.
18. Zaka Firman Aditya dan M. Reza Winata, 2018,"Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Jurnal Negara Hukum, Volume 9, Nomor 1, Juni, 79-100, hlm. 80-81.

B. Pembahasan

B.1. Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

B.1.1. Peraturan Perundang-undangan

Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 dapat disebut sebagai Jenis Peraturan Perundang-undangan di Dalam Hierarki,[17] untuk membedakan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3, yang dapat disebut Jenis Peraturan Perundang-undangan di Luar Hierarki.[18] Kekuatan hukum mengikat peraturan perundang-undangan tersebut di atas adalah sesuai dengan hierarkinya (Pasal 7 ayat 2 UU P3). Yang dimaksud dengan "hierarki" menurut Penjelasan pasal tersebut adalah: penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

B.1.2. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dibentuk sebagai perwujudan *Fries Ermessen* (*discretionary power*) yaitu kewenangan yang berkarakter *Fries Ermessen* dalam bentuk tertulis dan mengikat pada warga.[19] Materi muatan pengaturannya memuat aturan umum (*algemene regel*) tersendiri yang melampaui cakupan kaidah (*materialsphere*) peraturan perundang-undangan yang dibuat pengaturan secara operasional. Lembaga yang membuat peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tidak memiliki kewenangan membentuk perundang-undangan namun secara tidak langsung mengikat para warga sebagaimana halnya dengan kaidah-kaidah "*juridische regels*", sehingga dapat disimpulkan bahwa bentuk peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan.[20] Hal tersebut dikarenakan lembaga yang membentuk peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan (*wetgevende bevoegdheid*). Bentuk peraturan kebijakan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mempunyai relevansi hukum. Pembentukan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) didasarkan pada adanya *beoordelingsruimte* (ruang pertimbangan) agar mengambil tindakan hukum publik yang bersifat pengaturan yang diberikan pembentuk undang-undang kepada pejabat atau badan-badan pemerintahan atas inisiatif sendiri. Inisiatif ini berupa tindakan nyata yang positif guna menyelesaikan masalah-masalah penyelenggaraan pemerintahan yang dihadapi pada saat tertentu yang memerlukan pengaturan.

B.2. Hak Uji Materiil di Mahkamah Agung

Kewenangan Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.[21] Kewenangan dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 salah satunya diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 jo UU No 14 Tahun 1985 pada intinya terdiri dari:

1. Kewenangan di bidang yustisia di mana yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1);
2. Melakukan pengawasan;
3. Fungsi memberikan nasihat dan pertimbangan hukum;
4. Fungsi dan kewenangan menguji materiil, hak menguji materiil (*judicial review)* diatur dalam Pasal 31 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 jo Undang-Undang No 14 Tahun 1985 jo. Pasal 26 ayat (1-2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo. Pasal 11 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978.[22]

19. Hotma P. Sibuea, 2010, Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Jakarta: Erlangga, hlm. 70.
20. Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, 2012, Kajian Kedudukan Hukum Peraturan (Regeling) Dan Peraturan Kebijakan (Beleidregel) di Bawah Peraturan Menteri PPN/ Kepala Bappenas, Jakarta: Biro Hukum Kementerian PPN/ Bappenas, hlm. 8-9.
21. Machmud Aziz, 2010,"Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5, Oktober, 113-150, hlm. 130-131.
22. Zainal Arifin Hoesein, 2009, Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia Tiga Dekade Pengujian peraturan Perundang-Undangan Jilid I , Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 100.

Hak uji materiil adalah kewenangan yang diberikan kepada badan peradilan agar peraturan yang dibuat oleh lembaga legislatif atau eksekutif sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi.[23] Hak menguji peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung ditandai dengan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 yang menegaskan bahwa, *"Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini"*. Kemudian dalam perkembangannya, Mahkamah Agung telah membentuk 5 (lima) kali perubahan Peraturan Mahkamah Agung tentang tata cara hak uji materiil yaitu Perma No 1 Tahun 1993, Perma No. 1 Tahun 1999, Perma No. 2 Tahun 2002, Perma No. 1 Tahun 2004 dan terakhir diubah melalui Perma No. 1 Tahun 2011. Ada perubahan yang diatur dalam Perma No. 1 Tahun 2011, yaitu mengenai tenggang waktu pengajuan pengujian di Mahkamah Agung yang semula dibatasi 180 hari (Perma No 1 Tahun 2004) dihapuskan.[24] Dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No 1 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (1) yang dimaksud hak uji materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[25]

B.3. PUMA 23 P/HUM/2009 terkait Pengujian SE Dirjen Minerba 2009

Adapun permohonan keberatan ini diajukan ke Mahkamah Agung oleh Isran Noor sebagai Bupati Kutai Timur, bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur, sebagai Pemohon Keberatan melawan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sebagai Termohon Keberatan.

Alasan-alasan pokok permohonan keberatan oleh Pemohon yakni **pertama,** materi muatan bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi[26] yakni pada SE Dirjen Minerba 2009 yang menyatakan, "Sehubungan dengan telah diundangkannya UU PMB 2009, dalam penyelenggaraan urusan di bidang pertambangan mineral dan batubara sebelum terbitnya peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan UU PMB 2009 dengan ketentuan: A. Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut:1. ..... dst; 2. Menghentikan sementara penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) baru sampai dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan UU PMB 2009; 3. ...dst; B. ..... dst; Materi muatan bagian A butir 2 Surat Edaran bertentangan dengan: a. Sepanjang menyangkut kewenangan Bupati yang diberikan oleh Undang-Undang ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf b UU PMB 2009 yang tegas menyatakan: "Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, antara lain adalah: a. ..... dst; b. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah Kabupaten/Kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; b. Sepanjang menyangkut Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan UU PMB 2009, ketentuan Pasal 173 ayat (2) UU PMB 2009 yang secara tegas menyatakan: " Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini"; Surat Edaran yang dikeluarkan tidak dapat menghentikan (untuk sementara sekalipun) kewenangan bupati untuk memberikan/menerbitkan Izin Usaha Pertambangan

23. Paulus Effendi Lotulung, 1999, Analisis dan Evaluasi Tentang Wewenang MA Dalam Melaksankan Hak Uji Materiil (Judicial Review) Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Perundang-undangan RI, Jakarta, hlm. 8.

24. Achmad dan Mulyanto, 2013,"Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (Judicial Review) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi", Yustisia, Volume 2, Nomor 1, Januari-April, 57-65, hlm. 60.

25. M. Nur Sholikin, 2014,"Perbaikan Prosedur Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Agung", Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 3, Nomor 2, Juli, 149-162, hlm. 153-154.

26. Victor Imanuel W. Nalle, 2013,"Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009", Jurnal Yudisial, Volume 6, Nomor 1, April, 33-47, hlm. 39-40, 42-45.

(IUP) merupakan kewenangan yang diberikan oleh dan berdasarkan UU PMB 2009 ; Alasan/dasar penghentian sementara penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP), yakni: "sampai dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan UU PMB 2009", juga bertentangan dengan (maksud dan tujuan) Ketentuan Penutup, Pasal 173 ayat (2) UU PMB 2009 karena memberi kesan bahwa: "sampai dengan diterbitkannya peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan UU PMB 2009" ada kekosongan hukum (*recht vacuum*) padahal UU PMB 2009, seperti halnya semua undang-undang baru, tidak menghendaki adanya kekosongan hukum dan karenanya memuat ketentuan, seperti ketentuan Pasal 173 ayat (2). Surat Edaran tidak dapat menghentikan (untuk sementara sekalipun) kewenangan bupati untuk memberikan/ menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang merupakan kewenangan berdasarkan UU PMB 2009; Alasan/dasar penghentian sementara penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP), "sampai dengan diterbitkannya peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan UU PMB 2009" ada kekosongan hukum (*recht vacuum*) padahal UU PMB 2009, seperti halnya semua undang-undang baru, tidak menghendaki adanya kekosongan hukum dan karenanya memuat ketentuan, seperti ketentuan Pasal 173 ayat (2), yang secara tegas menyatakan "semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang yang digantikan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini. Materi muatan bagian A butir 2 Surat Edaran tersebut telah menimbulkan stagnasi kegiatan usaha pertambangan di daerah dan bertentangan dengan (maksud) ketentuan Pasal 3 huruf e UU PMB 2009 untuk mendukung pembangunan nasional berkesinambungan.

Kedua, Bentuk dan pembentukan Surat Edaran tidak memenuhi ketentuan yang berlaku dikarenakan bentuk Surat Edaran tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundangan (selanjutnya disebut UU P3), dengan tidak memenuhi kualifikasi peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum; juga tidak memenuhi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) dari UU No 10 Tahun 2004 (UU P3 2004) yang menegaskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; serta Peraturan Daerah. Di samping itu, pembentukan Surat Edaran tidak pula memenuhi ketentuan yang berlaku; Pasal 7 ayat (4) dari UU P3 2004 menyatakan bahwa : "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal ini, Surat Edaran sendiri tidak memuat elemen pengingatan (unsur "Mengingat") yang merupakan dan sebagai landasan hukum pembentukan Surat Edaran tersebut, pemohon memohonkan agar Surat Edaran *a quo* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UU PMB 2009 dan Bentuk dan/atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku dalam UU P3 2004 dan surat Edaran tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam permohonan keberatan ini, Mahkamah Agung mempertimbangkan bahwa maksud dan tujuan permohonan keberatan Hak Uji Materiil dari Pemohon[27] yakni **pertama,** permohonan keberatan *a quo* memenuhi persyaratan formal, yaitu adanya kepentingan dan kedudukan hukum (*legal standing)* pemohon mengajukan permohonan keberatan dalam tenggang waktu yang ditentukan, sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2004; **kedua,** pemohon mempunyai kepentingan dan kedudukan hukum (*legal standing)* mengajukan keberatan Hak Uji Materiil, bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur, Propinsi Kalimantan Timur pada pokoknya mendalilkan bahwa obyek Hak Uji Materiil yaitu Surat Edaran tidak dapat menghentikan walaupun untuk sementara, kewenangan bupati untuk memberikan/ menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP); **ketiga,**

27. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 23 P/HUM/2009, Op.Cit., hlm. 6-9.

mempertimbangkan materi permohonan keberatan Hak Uji Materiil dari Pemohon yaitu apakah benar obyek keberatan Hak Uji Materiil berupa Surat Edaran bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi *in casu* UU PMB 2009; walaupun tidak termasuk urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004, akan tetapi berdasarkan penjelasan Pasal 7 tersebut dapat digolongkan sebagai bentuk perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada ketentuan tata urutan di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (asas *lex inferiori derogat lex superriori)*; **keempat,** terhadap alasan Pemohon tentang masih berlakunya ketentuan tentang Usaha Pertambangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004 ; Mahkamah Agung berpendapat alasan Pemohon tersebut dapat dibenarkan/berdasar hukum bahwa jelas muatan Surat Edaran *in litis* bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 karena kewenangan bupati untuk memberikan Izin Usaha Pertambangan/Kuasa Pertambangan, apabila dilarang/dicabut seharusnya dengan/dalam bentuk Peraturan Pemerintah juga bukan dengan Surat Edaran sebagaimana obyek keberatan Hak Uji Materiil; **kelima,** berdasarkan pertimbangan tersebut terbukti bahwa Surat Edaran sebagai pelaksanaan UU PMB 2009 yang menjadi obyek keberatan Hak Uji Materiil bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi *in casu* UU PMB 2009, sehingga harus dibatalkan, dan oleh permohonan keberatan Hak Uji Materiil dari Pemohon harus dikabulkan.

Adapun amar putusan Mahkamah Agung yakni mengabulkan permohonan keberatan Hak Uji Materiil dari Pemohon,[28] menyatakan Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara,dan Panas Bumi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia No. 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan dan Batubara sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, dan karenanya tidak sah dan tidak berlaku umum; serta memerintahkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral RI untuk membatalkan dan mencabut Surat Edaran dan harus mengacu pada pengaturan sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai Pelaksanaan UU PMB 2009.

Pertimbangan hukum dalam pengujian Surat Edaran, menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan keberatan Hak Uji Materiil dari Pemohon adalah sebagaimana tersebut di atas;

- permohonan keberatan *a quo* memenuhi persyaratan formal, yaitu adanya kepentingan dan kedudukan hukum (*legal standing) p*emohon mengajukan permohonan keberatan dalam tenggang waktu yang ditentukan, sesuai dengan Perma Nomor 1 Tahun 2004 ;
- pemohon mempunyai kepentingan dan kedudukan hukum (*legal standing)* mengajukan keberatan Hak Uji Materiil
- Mahkamah Agung akan mempertimbangkan materi permohonan keberatan Hak Uji Materiil dari Pemohon yaitu apakah benar obyek keberatan Hak Uji Materiil berupa Surat Edaran bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi *in casu* UU PMB 2009; walaupun tidak termasuk urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 UU P3 2004, akan tetapi berdasarkan penjelasan Pasal 7 tersebut dapat digolongkan sebagai bentuk perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada ketentuan tata urutan di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (asas *lex perrio / ri derogat lex superriori)* ;
- Alasan Pemohon tentang masih berlakunya ketentuan tentang Usaha Pertambangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004; Mahkamah Agung berpendapat

28. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 23 P/HUM/2009, Ibid., hlm. 10-11.

alasan Pemohon tersebut dapat dibenarkan/ berdasar hukum bahwa jelas muatan Surat Edaran *in litis* bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 karena kewenangan bupati untuk memberikan Izin Usaha Pertambangan/Kuasa Pertambangan, apabila dilarang/dicabut seharusnya dengan/ dalam bentuk Peraturan Pemerintah juga bukan dengan Surat Edaran sebagaimana obyek keberatan Hak Uji Materiil;

- Surat Edaran sebagai pelaksanaan UU PMB 2009 yang menjadi obyek keberatan Hak Uji Materiil bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi *in casu* UU PMB 2009, sehingga harus dibatalkan.

B.4. Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan

Paradigma baru yang ditawarkan bagi ilmuwan dan praktisi hukum adalah paradigma terpadu yang memandang paradigma yang ada yaitu normatif, sosiologis dan filosofis digunakan secara terpadu.[29] Dengan paradigma hukum, maka penstudi hukum dan penegak hukum akan melihat hukum secara lengkap dengan dimensi normatif, dimensi sosiologis dan dimensi filosofis.

a. Terkait dengan Materi muatan

Istilah "materi muatan" pertama digunakan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari "*het onderwerp*".[30] A.Hamid S.Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het ondrwerp* dalam ungkapan Thorbecke "*het eigenaardig onderwerp der wet"* yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, menerjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".[31]

Dalam Pasal 1 angka 12 UU P3 2004 sebagaimana diubah UU P3 2011 serta UU P3 2019 menegaskan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.[32]

Surat Edaran *in litis* bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 karena kewenangan bupati untuk memberikan Izin Usaha Pertambangan/Kuasa Pertambangan, apabila dilarang/dicabut seharusnya dengan/ dalam bentuk Peraturan Pemerintah juga bukan dengan Surat Edaran. Surat Edaran bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi *in casu* UU PMB 2009. Pada prinsipnya materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini materi muatan dalam Surat Edaran tidak tepat dengan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal pendelegasian kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan *(delegatie van wetgevingsbevoegdheid)* adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam Lampiran UU P3 2004 sebagaimana digantikan UU P3 2011 terakhir UU P3 2019, Bab II Hal-Hal, Khusus, Sub A Pendelegasian Kewenangan, pada angka 165 dan 166, disebutkan:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah;

29. Yusriadi, 2014,"Paradigma Positivisma dan Implikasinya Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia", Jurnal Hukum, Vol.XIV, Nomor 1, April, hlm.19.

30. A.Hamid.S.Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI, Jakarta hlm. 193-194.

31. Maria Farida Indrati Soeprapto, 2016, Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Cetakan Kedelapanbelas, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 36-37.

32. Retno Saraswati, 2009," Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Media Hukum, Volume IX, Nomor 2, April-Juni, 1-12, hlm. 8-9.

2. Pendelegasian kewenangan mengatur, harus menyebutkan dengan tegas:
   a. Ruang lingkup materi yang diatur ; dan
   b. Jenis Peraturan Perundang-undangan.

b. Bentuk dan Pembentukan Surat Edaran

Surat Edaran tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam UU P3 2004 sebagaimana diubah UU P3 2011 serta UU P3 2019 karenanya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Bentuk dan pembentukan Surat Edaran tidak pula memenuhi ketentuan yang berlaku dalam Pasal 7 ayat (4) dari UU P3 2004 menyatakan bahwa: "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Peraturan-peraturan tersebut di dalam teori perundang-undangan disebut Peraturan Kebijakan *(beleidsregel, policy rule, atau pseudowetgeving).*[33]

Karakter Surat Edaran tampil dalam bentuk peraturan kebijakan *(beleidregel)* yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan *Fries Ermessen (discretionary power*) yaitu kewenangan administratif yang berkarakter dalam bentuk tertulis yang diumumkan keluar lalu mengikat pada warga.[34] Isi peraturan kebijakan memuat aturan umum (*algemene regel)* tersendiri yang melampaui cakupan kaidah (*materialsphere)* peraturan perundang-undangan yang dibuat pengaturan secara operasional. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan antara lain: lingkungan, persepsi pembuatan kebijakan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijakan dan aktivitas masyakat perihal kebijakan.[35] Badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan *(beleidsregel)* tidak memiliki kewenangan perundang-undangan namun secara tidak langsung mengikat para warga sebagaimana halnya dengan kaidah-kaidah "*juridische regels"*. Dapat disimpulkan bahwa peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan. Karena badan yang mengeluarkan peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan *(wetgevende bevoegdheid).* Sebagai peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum, tetapi mempunyai relevansi hukum.

Dasar pembentukan peraturan kebijakan *(beleidsregel)* terletak pada adanya *beoordelingsruimte* (ruang pertimbangan). Menurut J.B.J. M. Ten Berge adalah kebebasan yang diizinkan peraturan perundang-undangan bagi organ pemerintahan untuk membuat keputusan dapat dibedakan dalam kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian.[36] Dilihat dari segi sifat materi Peraturan Kebijakan menurut Ten Berge:

> "Peraturan Kebijakan (*beleidsregel)* hanya bias timbul bila wewenang-wewenang pemerintahan tidak terikat secara mutlak. Peraturan Kebijakan dalam praktek pemerintahan, ...melalui aturan-aturan kebijakan diberi isi pada norma-norma yang hendak ditetapkan guna kepentingan perlindungan. Aturan-aturan kebijakan diberi isi norma-norma yang hendak ditetapkan guna kepentingan perlindungan. Aturan-aturan kebijakan tidak bersandar pada suatu wewenang umum yang ditarik dari undang-undang dan karena itu bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Suatu konsekuensi penting dari hal ini adalah bahwa warga (masyarakat) tidak dapat diikat oleh aturan-aturan kebijakan. Namun organ pelaksana memang mengikat diri sendiri."

Surat Edaran diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat maka (pembentukan) Surat Edaran harus diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ternyata tidak ada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (dari pada Surat Edaran) yang memerintahkan pembentukan (ataupun pengeluaran/penerbitan) Surat Edaran. Surat Edaran sendiri tidak memuat elemen pengingatan (unsur "Mengingat") yang merupakan dan sebagai landasan hukum pembentukan Surat Edaran tersebut.

33. A.Hamid S. Attamimi, 1993,Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan, Pidato Purna Bahakti Guru Besar Tetap FH UI, hlm. 10.
34. Victor Imanuel W. Nalle, 2016,"Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Refleksi Hukum, Volume 10, Nomor 1, Maret, 1-16, hlm. 5, 8-9.
35. Ramlan Surbakti, 2013, Memahami Ilmu Politik, Kompas Gramedia, Jakarta, hlm. 248.
36. Githa Angela Sihotang, Pujiyono dan Nabitatus Sa'adah, 2017,"Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik pada Pelaksanaan Tugas dalam Situasi Darurat", Jurnal Law Reform, Volume 13, Nomor 1, Maret, 60-69, hlm. 63.

c. Paradigma Keilmuan

Paradigma dapat digambarkan sebagai kesatuan berbagai *working assumption*, prosedur dan temuan yang secara rutin diterima atau diakui oleh sekelompok ilmuwan.[37] Secara umum, paradigma dapat dipahami sebagi sebuah konsep seringkali diasumsikan atau dianut begitu saja tanpa disadari yang memungkinkan seseorang atau kelompok masyarakat untuk melihat dan memahami dunia segala isinya. Dengan demikian paradigma bukanlah pikiran (*thought)* yang dimiliki melainkan kerangka berfikir di dalam mana pikiran dibentuk dan dibangun.[38] Menurut Thomas Khun, paradigma selalu berkaitan dengan revolusi keilmuan dengan teori yang dikembangkan adalah suatu revolusi kelimuan**.**[39] Pengertian secara filosofik paradigma menurut Soetandyo Wignyasoebroto paradigma berarti pola atau model berfikir[40]**.** Norma positif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan diistilahkan dengan hukum *in abstracto* sedangkan penerapan hukum perundang-undangan untuk suatu perkara tertentu disebut hukum *in concreto.*

Dalam konteks pengelompokan paradigma dalam ilmu sosial, paradigma yang mencakup sekaligus sistematis, padat dan rasional Guba dan Lincoln[41] menawarkan 4 (empat) paradigma utama yaitu *positivism*, *postpositivism*, *critical theory* dan *constructivism.*[42] Keempat paradigma dibedakan atas 3(tiga) kerangka berfikir ontologis, epistemologis dan aksiologis. Paradigma *Post positivisme* secara umum hukum dicirikan dengan keputusan yang diciptakan hakim *in concreto* dalam proses peradilan. Dasar dari aliran yang bergerak pada ranah *normative behavioral* ini adalah norma positif yudisial. Bisa dikatakan hukum merupakan hasil ciptaan penuh pertimbangan (*judgement)* dari hakim mengadili. Secara ontologi, cara pandang aliran ini bersifat *critical realism*. Secara epistemologi, aliran ini menegaskan arti penting dari hubungan interaktif antara periset dan obyek yang diteliti sehingga periset bisa bersifat netral dan tingkat subyektivitas setidaknya dapat dikurangi.

Dalam kaitannya dengan *law as regularities* sebagai sesuatu yang berlangsung secara regular dengan sendirinya hukum dipadankan layaknya pola perilaku sosial. Bekerjanya hukum sebagai institusi sosial ini berlangsung baik dalam proses pemulihan ketertiban, penyelesaian sengketa dan dalam pembentukan pola perilaku yang baru. Dalam Putusan Mahkamah Agung ini, terkandung paradigma keilmuan post positivisme.

Putusan Mahkamah Agung terkait dengan pengujian Surat Edaran apabila dikaji dari paradigma dalam ilmu sosial dalam konteks kajian hukum mengunakan paradigma Interpretivisme terkait dengan *hermeneutics.*[43] yang menekankan tentang eksaminasi terhadap teks (termasuk undang-undang), menemukan makna yang terjalin dalam suatu teks. Hermenutika hukum adalah ajaran filsafat mengenai cara memahami sesuatu, atau sebuah metode interpretasi terhadap teks-teks hukum, peristiw hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskah kuno atau kitab suci) di mana metode dan teknik menafsirkannya dilakukan secara holistik dalam bingkai keterkitan antara teks, konteks dan kontekstualisasinya[44] Kajian hermeneutika mempunyai 2 (dua) makna yaitu

37. Erlyn Indarti, 2008, Diskresi Dan Paradigma: Suatu Tinjauan Filsafat Hukum, Disampaikan Pada Seminar Nasional Diskresi Kepolisian Dalam Pembangunan Profesionalisme Polri, Kerjasama FH UNDIP Dengan Kepolisian Jawa Tengah, Semarang, 23 Oktober, hlm. 2.
38. Irwan, 2018,"Relevansi Paradigma Positivistik dalam Penelitian Sosiologi Pedesaan", Jurnal Ilmu Sosial, Volume 17, Nomor 1, Januari-Juni, 21-38, hlm. 22-23.
39. Otje Salman dan Anton F. Susanto, 2010, Teori Hukum Mengingat Mengumpulkan dan Membuka Kembali, Bandung, Refika Aditama, hlm. 68.
40. Soetandyo Wignyasoebroto, 2013, Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum, Setara Press, Malang, hlm. 9.
41. Sulaiman, 2018,"Paradigma dalam Penelitian Hukum", Kanun: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 20, Nomor 2, Agustus, 255-272, hlm. 257-258.
42. E.G. Guba dan Y.S.Lincoln, 1994, Competing Paradigms in Qualitative Research ,Dalam Erlyn Indarti, 2010, Dikutip dari Diskresi Dalam Paradigma, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Filsafat Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 19.
43. Candra Kusuma, 2013, Penelitian Interdisipliner Tentang Hukum, Epistema Institut, hlm. 117.
44. Jazim Hamidi, 2005, Hemeneutika Hukum, UII Press, Yogyakarta, hlm. 45.

pertama sebagai metode interpretasi atas teks-teks hukum. Kedua hermeneutika hukum berpengaruh terhadap penemuan hukum terkait dengan proses timbal balik antara kaidah dan fakta. Jalinan premis yang memberi batsan pada premis-premis epistemologi, ontologi dan metodologis dari seorang periset disebut paradigma atau kerangka penafsiran, yakni seperangkat kepercayaan yang memandu.[45]

Melalui paradigma interpretivisme membangun pemahaman yang mendalam tentang bagaimana bagian-bagian teks itu berkaitan satu sama lain menjadi suatu kesatuan. Makna-makna tersebut jarang yang sederhana atau jelas dipermukaan dan memahami makna dengan melakukan studi yang detail dari suatu teks, melakukan kontemplasi terhadap banyak pesan dalam banyak teks dan mencari hubungan di antara bagian-bagian dari teks.

Menurut Sulistyo Irianto pengelompokan paradigma ilmu hukum terdiri atas positivism, interpretativisme dan kritikal.[46] Ketiga paradigma tersebut memiliki karakter yang berbeda, dalam pertimbangan hakim terkait dengan putusan Mahkamah Agung menggunakan paradigma interpretivisme dengan hermenetika.

Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan gamblang tentang teks undang-undang, agar ruang lingkup kaidah dalam undang-undang tersebut dapat diterapkan pada peristiwa hukum tertentu. Menurut Sidharta[47] menginterpretasi aturan hukum adalah upaya menemukan makana dari aturan hukum itu, artinya mendistilasi atau menarik keluar dan menampilkannya kepermukaan kaidah hukum atau makna hukum yang tercantum atau tersembunyi di dalam aturan hukum yang bersangkutan.

Putusan Mahkamah Agung berada dalam konteks paradigma interpretivisme terletak pada adanya batas-batas bagi kemerdekaan dalam menafsir hukum. Maksudnya adalah, paradigma interpretivisme meyakini bahwa adanya peraturan kebijakan sama sekali tidak mengurangi konsistensi hukum sepanjang ada batas yang nyata bagi peraturan kebijakan tersebut, paradigma ini membuka peluang bagi penafsiran terhadap hukum yang ada bilamana diperlukan itupun dibatasi di dalam koridor berupa otoritas, kebijaksanaan, asas-asas, pertimbangan dan kemampuan untuk memilih secara tepat yang didasarkan pada intelektual dan kecendekiawanan dari para penafsiran untuk mencapai kesejahteraan.

Dalam kaitannya, ruang lingkup kewenangan Mahkamah Agung memeriksa dan memutus hak uji materiil hanya terbatas pada pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Secara yuridis normatif peraturan kebijakan bukanlah suatu peraturan perundang-undangan. Demikian pula arus besar pemikiran hukum juga tidak mengkategorikan peraturan kebijakan sebagai peraturan perundang-undangan. Jadi, peraturan kebijakan tidaklah termasuk dalam ruang lingkup kewenangan hak uji materiil oleh Mahkamah Agung.[48] Penyelesaian sengketa atas terbitnya peraturan kebijakan masih problematis. Akan tetapi juga tidak bijak membiarkan suatu sengketa atas peraturan kebijakan berada di wilayah yang tidak jelas *(grey area)*. Asas *nemo judex in rex sua* merupakan asas universal dalam hukum acara yang wajib diterapkan oleh hakim. Akan tetapi pada kasus-kasus tertentu tidak menutup kemungkinan asas *nemo judex in rex sua* berhadap-hadapan *(vis-à-vis)* dengan asas *ius curia novit*. Dalam keadaan demikian itu hakim harus menetapkan asas mana harus diterapkan.

Dalam hukum acara terdapat adagium yang menyatakan *pont d'interest point d'action*, untuk dapat mengajukan suatu perkara ke pengadilan, sesorang harus memiliki kepentingan hukum. Dalam proses pemeriksaan hak uji materiil di Mahkamah Agung yang menjadi dasar *legal standing* seseorang untuk dapat mengajukan permohonan pengujian suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan adalah

45. Agus Salim, 2006, Teori Paradigma Penelitian Sosial, Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 57-58.
46. Sulistyo Irianto & Shidarta, 2009, Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 180-181.
47. Bernard Arief Sidharta, 2009, Penelitian Hukum Normatif Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal, Mandar Maju, Bandung, hlm. 145.
48. Enrico Simanjuntak, 2013,"Kewenangan Hak Uji Materil pada Mahkamah Agung RI", Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 2, Nomor 3, November, 337-356, hlm. 344.

kerugian yang dialami karena terdapat hak dan/ atau kewajibannya yang dijamin oleh suatu peraturan perundang-undangan yang dirugikan oleh berlakunya ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih bawah yang hendak diajukan pengujian. Hal ini penting untuk diberikan pertimbangan hukum yang memadai sebelum Majelis Hakim memeriksa pokok perkara. Dalam hal pejabat yang berwenang memiliki keleluasaan untuk mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait *(beoordelingsvrijheid)*, keleluasaan menafsirkan norma undang-undang yang samar (*interpretatievrijheid)*, mengambil pilihan diantara yang mungkin, untuk kemudian pejabat tersebut menuangkannya dalam peraturan tertulis.[49]

Dalam perkembangan dewasa ini, pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada warga negara dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya (*iura officialibus consilia)*. Ketika tidak ada peraturan perundang-undangan atau ada peraturan perundang-undangan, namun normanya samar atau multiinterpretasi, pemerintah dapat menggunakan diskresi. Diskresi kepada pemerintah bukan saja penting untuk efektivitas (*doeltreffenheid)* dan efisiensi (*doelmatigheid)* penyelenggaraan pemerintahan tetapi juga relevan dengan karakter undang-undang khususnya di bidang publik, yakni selaku peraturan yang bersifat umum dan abstrak[50] dengan kata lain, jika dalam undang-undang itu semua persoalan pemerintahan dan kemasyarakatan ditentukan dan diatur secara terperinci, maka akan bertentangan dengan undang-undang itu sendiri.

Guna mengakhiri problematik sengketa atas peraturan kebijakan *(beleidsregel)* perlu segera penerapan terkait dengan pengaturan tentang Administrasi Pemerintahan, di mana salah satu pasalnya melimpahkan kewenangan kepada peradilan administrasi untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa *onrechtmatig overheidsdaad* yang bersifat *feitelijke handelingan* – termasuk sengketa peraturan kebijakan. Dalam kasus-kasus tertentu di mana terjadi benturan antara asas *nemo judex in rex sua* dan asas *ius curia novit* hakim karena jabatannya dapat mengesampingkan asas *nemo judex in rex sua* dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (1) secara yuridis tidak ada lembaga lain yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tersebut dan apabila sengketa itu dibiarkan dapat mengganggu tertib hukum dalam masyarakat; (2) hakim harus seselektif mungkin dan penuh kehati-hatian, artinya tidak begitu mudah untuk mengesampingkan asas tersebut; dan (3) berpedoman pada ide dasar hukum yang tertinggi yaitu keadilan.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/ HUM/2009 sesungguhnya menerobos pemaknaan secara yuridis normatif, bahwa peraturan kebijakan bukanlah suatu peraturan perundang-undangan, yang sesungguhnya tidaklah tergolong dalam ruang lingkup kewenangan hak uji materiil oleh Mahkamah Agung. Penyelesaian sengketa atas terbitnya peraturan kebijakan masih problematis, namun tidak bijak membiarkan suatu sengketa atas peraturan kebijakan berada di wilayah yang tidak jelas *(grey area)*. Kendatipun asas *nemo judex in rex sua* merupakan asas universal dalam hukum acara yang wajib diterapkan oleh hakim namun tidaklah *vis-à-vis* dapat diterapkan dengan asas *ius curia novit*, sehingga menuntut hakim harus menetapkan asas mana harus diterapkan.

Guna mengakhiri problematik sengketa atas peraturan kebijakan *(beleidsregel)* perlu segera penerapan terkait dengan pengaturan tentang Administrasi Pemerintahan, di mana salah satu pasalnya melimpahkan kewenangan kepada peradilan administrasi untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa *onrechtmatig overheidsdaad* yang bersifat *feitelijke handelingan* – termasuk sengketa peraturan kebijakan.

C.2. Saran

Adapun saran yang dapat diajukan yakni (1) hakim harus seselektif mungkin dan penuh kehati-hatian dalam menerima permohonan pengujian peraturan kebijakan tersebut; dan (2) hakim harus tetap konsisten berpedoman pada ide dasar hukum yang tertinggi yaitu keadilan.

Daftar Pustaka

Achmad dan Mulyanto, 2013, "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (Judicial Review) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi", *Yustisia*, Volume 2, Nomor 1, Januari-April, 57-65.

Adriaan Bedner, 2013, "Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions", *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 5, Nomor 2, September, 253-273, doi: 10.1017/s1876404512001145.

Agus Salim, 2006, *Teori Paradigma Penelitian Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

Andri Gunawan Wibisana, 2019,"Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(2), 471-496.

Arie Satio Rantjoko, 2014,"Hak Uji Materiil oleh Mahkamah Agung untuk Menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang di Indonesia", *Jurnal Rechtens*, Volume 3, Nomor 1, Maret, 38-53.

A.Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta.

_____, 1993,*Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Pidato Purna Bahakti Guru Besar Tetap FH UI.

Bernard Arief Sidharta, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, Mandar Maju, Bandung.

Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, 2012, Kajian *Kedudukan Hukum Peraturan (Regeling) Dan Peraturan Kebijakan (Beleidregel) di Bawah Peraturan Menteri PPN/ Kepala Bappenas*, Jakarta: Biro Hukum Kementerian PPN/ Bappenas.

Candra Kusuma, 2013, *Penelitian Interdisipliner Tentang Hukum,* Epistema Institute.

Depri Liber Sonata, 2014, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum,* Volume 8, Nomor 1, Januari-Maret.

Enrico Simanjuntak, 2013, "Kewenangan Hak Uji Materil pada Mahkamah Agung RI", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 2, Nomor 3, November, 337-356.

Erlyn Indarti, 2008, *Diskresi dan Paradigma : Suatu Tinjauan Filsafat Hukum,* Disampaikan Pada Seminar Nasional Diskresi Kepolisian Dalam Pembangunan Profesionalisme Polri, Kerjasama FH UNDIP Dengan Kepolisian Jawa Tengah, Semarang, 23 Oktober.

_____, 2010, *Diskresi Dalam Paradigma,* Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Filsafat Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang.

Githa Angela Sihotang, Pujiyono dan Nabitatus Sa'adah, 2017, "Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik pada Pelaksanaan Tugas dalam Situasi Darurat", *Jurnal Law Reform*, Volume 13, Nomor 1, Maret, 60-69.

Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik,* Jakarta: Erlangga.

Irwan, 2018,"Relevansi Paradigma Positivistik dalam Penelitian Sosiologi Pedesaan", *Jurnal Ilmu Sosial*, Volume 17, Nomor 1, Januari-Juni, 21-38.

I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na´a, 2013, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung.

I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, 2017, "Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 03, September, 313-324.

Jazim Hamidi, 2005, *Hemeneutika Hukum,* UII Press, Yogyakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2008,"Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahaan UUD 1945", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 25 Maret, 1-26.

J.B.J.M. Ten Berge, 1996, *Bestuuren Door de Overheid ,* W.E. J. Tjeenk Willink, Zwolle.

Machmud Aziz, 2010, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober, 113-150.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2016, *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cetakan Kedelapanbelas, Kanisius, Yogyakarta.

Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum : Normatif & Empiris,* Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

M. Nur Sholikin, 2014, "Perbaikan Prosedur Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Agung", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 3, Nomor 2, Juli, 149-162.

Nafaz Choudhury, 2017, "Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom", *Asian Journal of Law and Society*, Volume 4 Number (1), 229-255. doi:10.1017/als.2017.2.

Ni Luh Gede Astariyani, 2015, "Kewenangan Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan", *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Volume 4, Nomor 4, Desember, 688 – 699.

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, 2018, "Rekonstruksi Kejelasan Kedudukan Wakil Presiden dalam Kerangka Penguatan dan Penegasan Sistem Presidensiil Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia,* Volume 15, Nomor 02, Juni, 91-101.

_____, 2018, "Rekonstruksi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang Ideal dalam Ikhwal Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden dalam Rangka Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15, Nomor 03. September, 171-184.

Otje Salman dan Anton F. Susanto, 2010, *Teori Hukum Mengingat Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung, Refika Aditama.

Paulus Effendi Lotulung, 1999, *Analisis dan Evaluasi Tentang Wewenang MA Dalam Melaksankan Hak Uji Materiil (Judicial Review)* Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, Jakarta.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 23 P/HUM/2009 tentang permohonan keberatan Hak Uji Materiil pada tingkat pertama dan terakhir terhadap Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor : 03.E/31/DJB/2009 tanggal 30 Januari 2009, tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara Sebelum Terbitnya Peraturan Pemerintah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, dibacakan pada Sidang Terbuka untuk Umum pada 9 Desember 2009.

Ramlan Surbakti, 2013, *Memahami Ilmu Politik,* Kompas Gramedia, Jakarta.

Retno Saraswati, 2009, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Media Hukum*, Volume IX, Nomor 2, April-Juni, 1-12.

_____, 2013, "Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Yustisia*, Volume 2, Nomor 3, September-Desember, 97-103.

Ridwan, 2014, *Diskresi Tanggung Jawab Pemerintah,* Yogyakarta, FH UII Press.

Soetandyo Wignyasoebroto, 2013, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Setara Press, Malang.

Sulaiman, 2018, "Paradigma dalam Penelitian Hukum", *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20, Nomor 2, Agustus, 255-272.

Sulistyo Irianto & Shidarta, 2009, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi,* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Tanto Lailam, 2014, "Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 1, Maret, 18-42.

Victor Imanuel W. Nalle, 2013, "Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009", *Jurnal Yudisial*, Volume 6, Nomor 1, April, 33-47.

_____, 2016, "Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Refleksi Hukum*, Volume 10, Nomor 1, Maret, 1-16.

Yusriadi, 2014, "*Paradigma Positivisma dan Implikasinya Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia",* Jurnal Hukum, Vol.XIV, Nomor 1, April, 1-25.

Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia Tiga Dekade Pengujian peraturan Perundang-Undangan Jilid I,* Rajawali Pers, Jakarta.

Zaka Firman Aditya dan M. Reza Winata, 2018, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Negara Hukum*, Volume 9, Nomor 1, Juni, 79-100.

STRATEGI PEMIKIRAN POLITIK KE ARAH PENEGASAN DAN PENGUATAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI INDONESIA (KAJIAN DARI PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DAN HAK ASASI MANUSIA)

I Nyoman Budiana & I Made Warta
Fakultas Hukum Undiknas Denpasar
Jl. Bedugul No. 39 Sidakarya, Denpasar
budiananyoman1961@gmail.com, madewarta@undiknas.ac.id
Naskah diterima: 11/06/2019, direvisi: 11/09/2019, disetujui: 1/10/2019

Abstrak

Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan yang mengedepankan kepentingan warga negara dalam keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai strategi pemikiran politik rakyat dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensial di Indonesia. Pengumpulan data dan analisis dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan mengumpulkan bahan hukum dari berbagai kepustakaan, baik berupa asas, konsep dan teori hukum yang sesuai dengan persoalan hukum ketatanegaraan yang diangkat. Analisis dilakukan secara yuridis normatif dan pemaparan analisis hukum dideskripsikan secara deskriptif kualitatif. Secara konstitusional, sistem presidensial ditandai dengan kedudukan yang sama kuat antara parlemen dengan eksekutif. Sistem ketatanegaraan Indonesia berada pada fase transisi demokrasi yang menerapkan sistem demokrasi presidesial dengan berbasis multi partai. Dengan penyederhanaan partai dalam pemilu akan dapat menjamin stabilitas dalam hubungan eksekutif dan parlemen dalam penyelenggaraan negara. Penerapan sistem pemilu dengan perimbangan suara, tidak dapat membentuk kualitas parlemen yang tangguh. Pemikiran politik dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensialpresidensial dalam praktek ketatanegaraan adalah bagian dari hak politik rakyat yang dijamin oleh HAM.

Kata kunci: Sistem pemerintahan, presidensialpresidensial, hukum tata negara, dan hak asasi manusia.

Abstract

Indonesia adheres to a representative democracy system that prioritizes the interests of citizens in decisions made by the government. In this study we will discuss about the strategies of people's political thinking in the framework of affirmation and strengthening the presidential system in Indonesia. Data collection and analysis in this study uses a normative juridical approach by collecting legal material from various libraries, such in the form of principles, concepts and legal theories that are in accordance with the issues of State Administration laws that are adopted. The analysis was conducted in a normative juridical reseach and the presentation of legal analysis was described descriptively and qualitatively. Constitutionally, the presidential system is characterized by an equal position between parliament and the executive. The Indonesian state administration system is in the transition phase of democracy which implements a presidential based on multi-party democracy system bases on multi-party. With the simplification of the party in elections, it can guarantee stability in executive and parliamentary relations in the administration of the State. The implementation of the electoral system with sound balance cannot form a formidable parliament quality. Political thinking in the framework of affirming and strengthening presidential systems in constitutional practice is part of the people's political rights guaranteed by human rights.

Keywords***:*** *System of government, presidential, constitutional law, and human rights.*

A. Pendahuluan

A.1. Latar Belakang Masalah

Negara merdeka di dunia ini, lebih-lebih setelah berakhirnya Perang Dunia kedua cenderung menyebut dirinya Negara demokrasi. Rudolf Scholten, dan Barbara Rosenberg menyebutkan "*democracy needs to give people certainty and security in their lives.*"[1] Negara demokrasi termasuk dalam kategori negara modern. Negara modern adalah negara yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya dan mengedepankan prinsip persamaan, dimana setiap warga Negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan dalam pemerintahan. Setiap warga Negara memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan Negara.

Agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif, maka menurut Mahfud MD, negara menganut sistem demokrasi perwakilan yang bertujuan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka. Dalam gagasan demokrasi perwakilan, kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, tetapi dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk pada lembaga negara yang telah terpilih melalui pemilu.[2] Di sisi lain John Locke dalam Deliar Noer menyatakan walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada organ negara, masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan aspirasi dan tuntutan.[3] Bentuk aspirasi dan tuntutan rakyat tersebut disampaikan dalam berbagai aktivitas penyelenggaraan pemerintahan baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif dan yudisial. Salah satu bentuk aspirasi rakyat yang ingin dikritisi dalam persoalan ini adalah strategi pemikiran politik rakyat dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensial di Indonesia, yang juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia khususnya dalam konteks hak politik rakyat.

A.2. Metode Penelitian

Pengumpulan data dan analisis dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu data berupa bahan hukum dikumpulkan dari peraturan perundang-undangan yang relevan dan bahan hukum dari berbagai kepustakaan, baik berupa asas, konsep dan teori hukum yang sesuai dengan persoalan hukum ketatanegaraann yang diangkat. Setelah data berupa bahan hukum terkumpul dengan sistematis, maka langkah selanjutnya bahan hukum dianalisis secara yuridis normatif artinya berbagai bahan hukum dianalisis secara hukum normatif yaitu dengan analisis kritis yang berisi kajian hukum mendalam termasuk membandingkan berbagai bahan hukum yang ada. Langkah berikutnya dilakukan pemaparan analisis hukum yang dideskripsikan secara deskriptif kualitatif.

B. Pembahasan

B.1. Konsep Sistem Kepartaian dalam Sejarah

Sistem kepartaian majemuk dalam pemerintahan presidensial merupakan salah satu perdebatan klasik dalam kajian ilmu politik dan hukum tata Negara. Juan J. Linz, sebagai ahli perbandingan politik mengingatkan secara institusional, demokrasi presidensial adalah pilihan beresiko apalagi bagi negara yang baru mengalami fase transisi demokrasi. Di mana salah satu dampak buruk yang akan muncul sebagai konsekuensi dipilihnya sistem pemerintahan presidensial yang multi partai, yakni kemungkinan terjadinya kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.[4]

Belajar dari sejarah ketatanegaraan Negara Indonesia di masa lalu, ada dua isu strategis yang perlu dikritisi bersama, *kesatu,* ketika berlakunya sistem multi partai pada masa berlakunya UUDS 1950 dan sistem pemerintahan yang dianut pada waktu itu adalah sistem parlementer, sehingga kabinet pemerintahan di bawah perdana menteri menjadi jatuh bangun sehingga terjadi instabilitas politik dalam negara. Salah satu faktor yang memungkinkan

1. Rudolf Scholten, dan Barbara Rosenberg, Post Democracy, Institute of Governance and Public Management, Warwick Business School, University of Warwick, hlm. 3.
2. Mahfud MD, 1999, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 5.
3. Noer Deliar, 1997, Pemikiran Politik di Negeri Barat, Mizan, Bandung, hlm. 121.
4. Sirajuddin dan Winardi, 2015, Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Setara Press, Malang, hlm. 63.

tumbuhnya multi partai yang melakukan kontestasi dalam pemilu pertama di tahun 1955, adalah dengan munculnya Maklumat Presiden 1 November 1945, yang melegitimasi lahirnya berbagai partai politik sebagai kontestan pemilu. Sebagai alasan mendasar lahirnya maklumat ini, bahwa rakyat diberi ekpresi kebebasan berdemokrasi untuk mendirikan partai politik setelah beberapa abad bangsa Indonesia berada dalam tekanan penjajahan bangsa lain. Dengan memerhatikan bahwa salah satu ciri sistem parlementer adalah antara parlemen dan presiden mempunyai hak mengajukan mosi tidak percaya, maka tidak ayal lagi di masa berlakunya UUDS 1950 keberadaan kabinet pemerintahan menjadi jatuh bangun. Jadi yang menjadi penyebab utamanya adalah sistem parlementer dengan multi partai, sebaliknya bila menginginkan agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil maka dalam negara yang menganut sistem parlementer mustinya terdapat penyederhanaan partai politik, sepertinya halnya Negara Inggris dengan sistem dua (2) partai; *kedua*, di era reformasi bangsa Indonesia dengan terjadinya amandemen UUD 1945, pendirian partai politik yang sebanyak-banyaknya lagi dibuka dengan seluas-luasnya, dengan alasan yang mirip yakni karena di masa pemerintahan orde baru bangsa Indonesia berada dalam tekanan pemerintahan otoriter di bawah rezim Presiden Soeharto, di mana kehadiran partai politik tidak berkembang, hanya ada 2 (dua) partai politik dan golongan karya sebagai kontestan dalam pemilu. Dengan alasan tersebut, maka kebebasan dalam ekspresi berpartai sebagai ciri negara demokrasi hendaknya dibuka lebar. Sehingga kontestan pemilu di era reformasi yaitu pada periode pemilu 2004 jumlah partai politik hampir mendekati 50 partai politik, termasuk partai politik di daerah khusus Provinsi Aceh. Walaupun sampai saat ini dalam UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, namun dengan jumlah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang sangat variatif dan bahkan tidak ada partai yang mayoritas di atas 50% menguasai kursi DPR (parlemen), maka dengan demikian sangat memungkinkan terjadinya gabungan (koalisi) partai di parlemen yg dapat "merecoki" jalannya kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden sebagai pemimpin eksekutif. Sehingga penyelenggaraaan pemerintahan dapat mengalami berbagai kendala dan bahkan cenderung dapat menemukan jalan buntu dalam mengambil keputusan.

Tolok ukur yang lain yang bisa digunakan agar sistem pemerintahan presidensial dapat berjalan stabil adalah adanya kontrol antar badan negara untuk menemukan titik keseimbangan dalam penggunaan tugas dan fungsi masing-masing. Artinya dalam suatu negara, tidak ada suatu badan negara yang mempunyai fungsi dan tugas yang tidak bisa dikontrol oleh badan negara yang lain. Hal demikian sangat kental dipahami pada masa orde baru yakni adanya Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) yang dalam salah satu Ketetapan MPR disebut dengan lembaga tertinggi negara. Keberadaan badan negara seperti itu di era reformasi sudah tidak ada lagi, semua sederajat dengan sebutan badan atau lembaga negara.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (amandemen) "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dengan memperhatikan ketentuan pasal tersebut, kedudukan MPR setelah UUD 1945 diamandemen terjadi perubahan yang sangat mendasar, di mana MPR tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan tidak lagi mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan yang tak terbatas.

Perubahan kedudukan dan peran MPR dimaksud tidak terlepas dari pengalaman masa lalu, di mana sistem ketatanegaraan yang menempatkan MPR berada pada posisi puncak kekuasaan sehingga tidak bisa dikontrol oleh lembaga apapun. Bahkan MPR seringkali mengingkari UUD sehingga terkesan kekuasaan MPR berada di atas UUD. Sebagai contoh MPR pada masa orde baru pernah mengeluarkan Ketetapan MPR tentang referendum, sedangkan UUD 1945 tidak mengenal konsep referendum. Referendum ketika itu dimaksudkan sebagai prosedural dalam perubahan terhadap UUD 1945, yakni kalau menginginkan perubahan terhadap UUD 1945, maka harus ditempuh dengan melakukan referendum.

Dengan demikian tak pelak lagi kedudukan MPR ditempatkan sederajat dengan lembaga negara lainnya seperti, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian keberadaan MPR masih dikuatkan oleh dua lembaga negara yaitu DPR dan DPD, karena secara konstitusional mengatur

keaggotaan MPR terdiri dari seluruh anggota DPR dan seluruh anggota DPD.[5] Hal senada ditegaskan lagi oleh Mahfud, yang menyatakan "masih banyak buku dan tulisan sampai sekarang menyebutkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Padahal menurut UUD 1945 hasil amandemen tidak ada lembaga tertinggi negara. UUD 1945 hasil amandemen menciptakan lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal.[6]

Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) menggariskan tugas dan wewenang MPR antara lain sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan UUD Negara RI Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden bedasarkan hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghiatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Bedasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka produk hukum yang dapat dihasilkan dan dikeluarkan oleh MPR adalah:

a. Produk pengaturan (*regelings*) yang berisi norma abstrak dan berlaku umum, berupa UUD. Dengan demikian, ketetapan yang bersifat "*regeling*" seperti di masa lalu tidak akan ada lagi.
b. Produk penetapan (*beschikkings*) yang berisi norma yang kongkrit bersifat individual, berupa ketetapan yang bersifat administratif yang berisi penetapan bahwa sorang terpilih dalam jabatan presiden dan/atau wakil presiden disertai berita acara pengambilan keputusan dan berita acara pengucapan sumpah jabatan. Jadi tetap ada Ketetapan MPR yang bersifat administratif.
c. Produk pengaturan internal (*internal regelingen*) berkenaan dengan prosedur persidangan dan pengambilan keputusan MPR cukup dituangkan dalam bentuk dan sebutan Tata Tertib MPR yang berlaku secara internal dan ditetapkan pada tiap-tiap awal persidangan MPR.[7]

B.1. Sistem Pemerintahan Presidensial menurut UUD 1945

Bila mengingat kembali sejarah berlakunya UUD 1945 masa lalu, terutama terkait dengan implementasi pelaksanaan sistem presidensial di Indonesia, sangat jauh dari suatu karakteristik negara demokrasi karena sebagaimana diketahui bersama bahwa kedudukan presiden sangat tergantung kepada MPR. Dengan posisi presiden sebagai mandataris MPR, presiden diangkat oleh MPR, menjalankan GBHN yang dibuat oleh MPR dan sewaktu-waktu dapat dijatuhkan oleh MPR. Itu berarti presiden dalam masa jabatan sedang berjalan, kalau MPR ingin menjatuhkan dengan alasan tertentu dapat terjadi. Masa jabatan presiden dalam menjalan fungsi eksekutif tidak *fixed.* Konsep *fixed executive system* dalam prinsip Presidensial tidak berlaku atau sering disebut dengan model *quasi* presidensial.

Realitas hukum di atas, dikuatkan oleh pandangan Tutik, yang mengatakan bahwa "menurut sifatnya berdasarkan UUD 1945, maka sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial."[8] Namun sistem ini bukan merupakan suatu konsekuensi yang diadakan karena UUD 1945 menganut ajaran trias politika. Jadi jika ada suatu sistem pemerintahan suatu sistem pemerintahan presidensial itu harus diukur dengan syarat yang ada dalam sistem presidensial, maka Indonesia tidak terdapat sistem presidensial murni. Selain itu sistem pertanggungjawaban presiden kepada MPR mengandung ciri-ciri parlementer dan juga kedudukan presiden sebagai mandataris dan pelaksanaan GBHN menunjukkan supremasi dari MPR (*parliamentary supremacy*) yang melambangkan sifat dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

5. Ibid., hlm. 101.
6. Mahfud, 2013, Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 31.
7. Sirajuddin, et al,op.cit., hlm. 103.
8. Titik Triwulan Tutik, 2010, Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 156.

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945 (sebelum amandemen), sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial, karena presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan menteri-menteri adalah pembantu presiden. Tetapi bila dilihat dari sudut pertanggungjawaban kepada MPR, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain. Dengan keadaan demikian, maka pada dasarnya sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 pra-amandemen bukanlah sistem presidensial murni, atau dapat disebut "quasi" presidensial.[9]

Sebaliknya, UUD 1945 hasil perubahan menentukan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Presiden membentuk dan memimpin kabinet, DPR tidak dapat menjatuhkan dan memberhentikan presiden dan wakil presiden pada masa jabatannya berdasarkan alasan politik.[10] Begitu juga halnya, presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. Bila suatu UU yang telah disetujui bersama antara DPR dengan presiden, tidak disahkan oleh presiden dalam 30 hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Presiden tidak dapat memveto RUU tersebut. Dengan demikian presiden dan DPR akan bekerja sesuai dengan konstitusi, sehingga sistem pemerintahan yang dinaut oleh UUD 1945 setelah perubahan menganut sistem pemerintahan presidensial.

B.3. Penegasan Sistem Pemerintahan Presidensial

Sebelum sampai kepada konsep penegasan sistem pemerintahan presidensial, ada baiknya diungkap kembali beberapa hal yang menjadi ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dari beberapa pakar Hukum Tata Negara:

Menurut Mahfud MD, ditegaskan sebagai berikut:

1. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan (eksekutif);
2. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR);
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden;
4. Kedudukan eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.[11]

Selanjutnya, C.F. Strong, menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial mempunyai karakteristik pokok sebagai berikut:

1. Di samping mempunyai kekuasaan "nominal" (sebagai kepala negara), presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar.
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen (kekuasaan legislatif), tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh dewan pemilih seperti berlaku di Amerika Serikat.
3. Presiden tidak memegang kekuasaan legislatif.
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen atau kekuasaan legislatif.[12]

Menurut Alan R Ball dan B Guy Peters, sistem pemerintahan presidensial mempunyai ciri-ciri:

1. Presiden adalah Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan;
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen tetapi langsung dipilih oleh rakyat (*popular elected*);
3. Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment);*
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.[13]

Penegasan sistem presidensial perlu dilakukan dengan menimbang dalam prespektif ketatanegaraan maupun hak asasi manusia. Beberapa pemikiran ke arah penegasan sistem presidensial adalah sebagai berikut:

1. Penyederhanaan Partai Politik.

Ramlan Surbakti mengatakan partai politik sebagai kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi yang stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.[14]

9. Ibid., hlm. 157.
10. Sirajuddin 2015,op.cit. hlm. 74.
11. Mahfud MD 2013,op.cit. hlm. 78.
12. Strong, C.F, 1975, Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Studi of their History and Existing Form, Sidwick & Jackson, Ltd, London.
13. Hufron dan Syofyan Hadi, 2016, Ilmu Negara Kontemporer, LaksBang Grafika, Yogyakarta, hlm. 169-171.
14. Ramlan Surbakti, 1994, Memahami Ilmu Politik, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana, Indonesia, hlm. 116.

Secara teoretis, paling tidak ada 6 (enam) fungsi ideal yang harus dilakukan oleh partai politik, yakni: (1) sosialisasi politik, yaitu proses pembentukan sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang berlangsung dalam masyarakat; (2) komunikasi politik, yaitu proses penyampaian informasi dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah; (3) rekrutmen politik, yaitu seleksi seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peran dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintah pada khususnya; (4) pengelola konflik, yaitu mengelola konflik dengan cara-cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawanya ke parlemen untuk mendapatkan penyelesaian melalui keputusan politik; (5) artikulasi dan agregasi kepentingan, menyalurkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat dan mengeluarkannya berupa keputusan politik; (6) jembatan antara rakyat dengan pemerintah, yaitu sebagai mediator antara kebutuhan dan keinginan masyarakat dan responsivitas pemerintah dalam mendengar tuntutan rakyat.[15]

Secara jujur harus diakui bahwa fungsi dan peran ideal yang seharusnya dilakukan oleh partai politik sebagaimana disebutkan di atas tidak terwujud sebagai sebuah kenyataan, yang terlihat adalah partai politik larut dalam konflik internal. Kenyataan lain yang dapat kita saksikan adalah fungsi representasi juga dilakukan oleh partai politik namun lebih berwujud sebagai ekspresi partai politik untuk mewakili kepentingan orang atau kelompok tertentu dalam partai politik itu sendiri bahkan kepentingan pribadi pengurus partai politik yang menjadi anggota parlemen. Pada titik ini tampak partai politik hanya mewakili kepentingan pribadi dengan memanipulasi suara pemilih dan berpura-pura mengatasnamakan rakyat. Kerisauan publik atas problem efektivitas pemerintahan menyetujui jika jumlah partai politik di Indonesia disederhanakan karena penyelenggaraan negara dengan banyak partai seperti saat ini dalam kemasan sistem pemerintahan presidensial kurang efektif.

Cara yang sudah dilakukan adalah dengan menaikkan ambang batas kursi di parlemen (*parlementary threshold*), serta meningkatkan etika dan budaya politik yang sesuai dengan kemajuan yang diinginkan. Hal mana sesuai dengan pandangan Sirajuddin[16] agar arahnya tidak berbenturan dengan norma hak asasi manusia di bidang sipil dan politik, kebebasan mendirikan partai tetap dimungkinkan, akan tetapi harus diupayakan menaikan ambang batas kursi di parlemen (*parlementary threshold*) pusat maupun daerah. Jika ambang batas kursi parlemen diterapkan secara konsisten, maka otomatis jumlah partai di parlemen akan berkurang secara alamiah sampai kepada jumlah yang ideal.

2. Pelaksanaan Fungsi Legislasi

Selama Negara Indonesia tidak menganut trias politika baik secara formal maupun materiil, tetapi sebaliknya dikenal sejumlah lembaga negara, di mana antara lembaga negara satu dengan yang lain dilakukan dengan cara pembagian kekuasaan. Fungsi legislasi yang sekarang diletakkan pada DPR, DPD, dan presiden tetap harus dilaksanakan secara sejajar dalam konteks aturan hukum dalam UUD 1945, tanpa harus saling mendominasi kewenangan masing-masing. Ketika kerja sama dalam menjalankan fungsi telah berjalan secara proporsional, maka hak veto dari presiden tidak perlu. Justru yang perlu diingatkan adalah implementasi fungsi pengwasan DPR terhadap presiden dalam menjalankan kekuasaan harus sesuai dengan perturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan lainnya yang berbasis pada anggaran negara yang sudah ditetapkan dalam undang-undang. Hal yang tidak kalah pentingnya dikuatkan posisinya adalah Badan Negara DPD agar tidak ditempatkan sebagai lembaga "formal" penyalur aspirasi daerah tetapi dalam kenyataan miskin fungsi. Berikanlah fungsi dan tugas yang "sama" dengan DPR dan bahkan jadikanlah dua badan perwakilan ini sebagai badan perwakilan dengan sistem dua kamar (*bicameral*). Jauh akan lebih besar peran yang dilakukan DPR dan DPD dalam mengimbangi fungsi dan tugas presiden.

3. Fungsi pengawasan DPR

Dalam hal fungsi pengawasan DPR, fungsi tersebut tetap dan bahkan terus ditingkatan secara

15. Miriam Budiarjo, 2008, Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
16. Sirajuddin 2015, op.cit. hlm. 85.

fungsional untuk mengimbangi kekuasan eksekutif yang begitu besar di tangan presiden. Bila tidak, maka fakta telah banyak menunjukkan bahwa kebijakan tanpa kontrol yang kuat, maka cenderung korupsi. Dalam pandangan Lord Acton, *power tends to corrups, absolutely power tends to corrupt absolutely*, kekuasaan memiliki sifat yang senantiasa menggoda untuk disalahgunakan. Penyalahgunaan kekuasaan terdapat dalam sejumlah varian, ada yang dalam bentuk materi (korupsi harta benda Negara), dan ada yang berbentuk moral berupa penyalahgunaan amanah yang diberikan[17].

4. Revisi sistem pemilu

Selama ini dengan menggunakan proporsional terbuka, tampak belum mampu menghasilkan anggota DPR yang tangguh, berkualitas dan militan. Pilihan modelnya harus sudah berani menerapkan sistem distrik, karena luas distrik yang lebih kecil akan mampu melahirkan calon DPR yang lebih hebat, karena saling kenal mengenal dan adanya komitmen di antara warga dalam distrik. Sistem ini juga dapat digunakan untuk mengintegrasikan semua potensi keragaman cultural, seperti keragaman ras, etnis, agama, tingkat sosial-ekonomi yang ada di masyarakat. Para pemilih dapat lebih melihat dan menilai penawaran yang diberikan kandidat dalam distrik pemilihan.[18] Atau paling tidak dengan dengan model modifikasi sistem distrik dengan pemilihan beberapa orang, bukan sistem pemilihan tunggal dalam satu distrik. Dibanding dengan kondisi sekarang dengan wilayah pemilihan yang luas, maka akan memerlukan *cost politic* yang tinggi bahkan ujung-ujungnya menjadi semakin menguatnya *money politic*.

5. Presiden dalam menjalankan fungsinya sebagai Kepala Negara

Hak Prerogatif tidak perlu lagi dengan harus mendapat persetujuan DPR, sehingga konsentrasi mengelola kekuasaan eksekutif menjadi lebih kuat. Secara kelembagaan dalam UUD 1945 pasca amandemen diketahui bahwa kedudukan antara DPR dengan Presiden adalah sebagai partnersip dalam menjalankan pemerintahan dan memiliki kedudukan yang sederajat, namun apabila dikaji secara lebih mendalam mengenai ciri sistem pemerintahan presidensial bahwa Presiden juga berperan sebagai kepala Negara. Dalam posisi Presiden sebagai kepala Negara, Presiden memiliki berbagai hak prerogatif yang musti dijalankan secara konsisten tanpa harus mendapat pertimbangan atau persetujuan dari lembaga Negara lain.

B.4. Pemikiran Politik tentang Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensial dalam Perspektif HAM

Keberadaan UUD 1945 pasca perubahan memang telah memperkuat dan mempertegas sistem pemerintahan, akan tetapi ada beberapa ketentuan pasal yang dianggap masih kontradiktif dan kontroversial. Salah satunya adalah ketentuan Pasal 13 ayat (1) yang menyatakan " Presiden mengangkat Duta dan Konsul", Pasal 13 ayat (2) berbunyi " dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat". Sedangkan Pasal 13 ayat (3) berbunyi "Presiden menerima penempatan duta Negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".

Semangat dari ketentuan pasal ini dinilai tidak sesuai dengan prinsip sistem presidensial. Walaupun sifatnya hanya member pertimbangan, tetapi keterlibatan DPR dalam konteks ini dipandang sudah masuk ke dalam ranah dan tanggung jawab eksekutif. Dengan pelibatan DPR dalam hal ini, dikhawatirkan pengangkatan, penempatan dan penerimaan duta Negara lain menjadi sangat bernuansa politis, sehingga dapat mengganggu kelancaran fungsi dan tugas Presiden sebagai pemegang komando tertinggi di bidang eksekutif. Analisis terhadap sejumlah ketentuan dalam UUD 1945 tersebut tidak boleh berhenti hanya dalam bentuk imbauan atau usul dalam kertas kerja yang disampaikan dalam seminar ilmiah akan tetapi musti harus sampai pada usul amendemen kembali terhadap undang-undang dasar yang disampaikan dari berbagai *stakeholder*s dan komponen masyarakat, karena ketentuan tersebut termuat dalam UUD 1945.

17. Jeddawi Murtir, 2008, Reformasi Birokrasi, Kelembagaan dan Pembinaan PNS, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 76.
18. Pito, et al, op.cit, hlm. 319.

Pemikiran kritis lain yang dipandang mendesak untuk dilakukan secara terus menerus adalah perlu dilakukannya penyederhanaan jumlah partai politik sebagai kontestan pemilu. Dalam pemilu dengan sistem mekanis, keberadaan partai politik sangat memegang peran penting dalam mewujudkan Negara demokratis. Melalui pemilu, partai politik sebagai kelompok yang mengorganisir anggota-anggotanya dan memiliki nilai dan cita-cita yang sama berusaha merebut dan mendapatkan kekuasaan politik dalam Negara. Hal mana sesuai dengan tujuan dari suatu partai politik, yaitu: (a) meningkatkan partsispasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan; (b) memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (c) membangun etika dan budaya politik dalam konstelasi kehidupan bernegara.

Dalam konteks kehidupan Negara di Indonesia, fungsi dan peran ideal yang seharusnya dilakukan oleh partai politik hingga saat ini dapat dikatakan belum dapat memuaskan sebagai refresentasi rakyat, karena masih sangat banyak kita dapat melihat adanya konflik di internal partai dan belum mampu memunculkan tokoh partai sebagai aktor pemenang pemilu yang memiliki kualifikasi sebagai negarawan. Kenyataan yang dapat disaksikan adalah peran dalam fungsi refresentasi rakyat belum optimal, sebaliknya yang terjadi bahwa wujud ekspresi partai politik untuk mewakili kepentingan orang-orang tertentu atau kelompok tetentu bahkan hanya semata-mata mengurus kepentingan pribadi sebagai pengurus partai politik ketika menjadi anggota parlemen. Dalam posisi ini, keberadaan partai politik nampak hanya mewakili kepentingan pribadi dengan memanipulasi suara pemilih dan berpura-pura mengatasnamakan rakyat.

Oleh karenanya penyederhanaan jumlah partai politik sebagai kontestan pemilu yang sudah dilakukan dengan menaikkan ambang batas kursi di parlemen, harus terus diupayakan dan diterapkan secara konsisten sehingga pada gilirannya jumlah partai politik di parlemen semakin berkurang secara alamiah sampai jumlah yang ideal dan menjadi lebih konstruktif dalam menjalankan fungsi partai politik di parlemen. Upaya lain yang perlu dilakukan dalam penyederhanaan jumlah partai politik ke depan, di antaranya seperti kebijakan pendirian partai politik baru tetap dimungkinkan dengan cara memperberat persyaratan misalkan dalam kepemilikan dana sampai pada tingkatan tertentu dan wajib memiliki pengurus pusat, pengurus daerah serta kantor pusat dan dewan perwakilan daerah di semua provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia.

Dengan memperhatikan berbagai pemikiran yang telah dipaparkan di muka, dapat dipandang sebagai suatu konsep aspirasi rakyat dalam bentuk pemikiran politik yang nantinya dapat digunakan sebagai bahan dalam pengambilan keputusan politik terkait dengan penegasan dan penguatan sistem presidensial. Pemikiran politik dimaksud mencerminkan adanya kebebasan untuk menyampaikan pikiran baik disampaikan secara lisan maupun tulisan. Hal mana sesuai dengan ketentuan pasal 28 UUD 1945 (amandemen), yang menentukan "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang ".

Bila konsep dan pemikiran politik tersebut dikaji lebih dalam dari perspektif hak asasi manusia, sejatinya penyampaian pemikiran politik dalam konteks demokrasi konstitusional adalah termasuk dalam subkajian hak politik dengan komponen indikator " hak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat, termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan ide apapun, tanpa memperhatikan medianya, baik lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni atau melalui media lainnya, sesuai dengan pilihannya."[19]

Jaminan atas kebebasan menyampaikan pendapat, pikiran secara konseptual dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat." Lebih lanjut ketentuan Pasal 23 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999, "setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan, dan menyebarluaskan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik

19. Tim Kontras, 2009, HAM (Pemantauan dan Investigasi Hak Asasi Manusia), KontraS dan IALDF, Jakarta, hlm. 44.

dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum dan keutuhan bangsa".

Dengan memperhatikan sejumlah ketentuan yang mengatur tentang kebebasan menyampaikan pendapat, pikiran baik lisan maupun tulisan yang disampaikan secara individu maupun berkelompok, sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan Negara Indonesia, sesungguhnya telah diilhami oleh karakter umum doktrin hak asasi manusia, seperti:

a. Fokus pada martabat manusia (*dignity of human being*);
b. Dilindungi secara legal (*legally protected*);
c. Dijamin oleh norma-norma internasional (*internationally guaranteed)*;
d. Melindungi baik entitas individual maupun kolektif (*protected of individual and collective);*
e. Menempatkan Negara (*state*) dan aparatur Negara (*state actors*) sebagai pemangku kewajiban (*state responsibility*);
f. Tidak dapat dicabut dan diambil;
g. Asas kesetaraan (*equality*), saling berkaitan dan bergantung (*interrelated and interdependent*);
h. Asas universalitas (*universality*).[20]

Karakter umum dalam doktrin hak asasi manusia sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, selanjutnya diakomodasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat merupakan implementasi dari hak kebebasan warga negara yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan. Demikian pula, ketika Parlemen dan Presiden sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka kedudukan ke dua lembaga Negara ini dalam menjalankan fungsi dan tugasnya menjadi semakin berimbang dan semakin kuat dalam mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang ideal.

C. Penutup

Negara dengan fase transisi demokrasi yang menerapkan sistem demokrasi presidensial dengan berbasis multi partai, cenderung dapat mengakibatkan kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara konstitusional, sistem presidensial ditandai dengan kedudukan yang sama kuat antara parlemen dengan eksekutif. Artinya parlemen tidak dapat dibubarkan oleh eksekutif, dan sebaliknya eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Bila ada suatu negara secara konstitusional menganut sistem presidensial, tetapi dalam praktiknya eksekutif dijatuhkan atau diberhentikan oleh parlemen, hal tersebut dapat dikatakan *quasi* presidensial. Dengan penyederhanaan partai dalam pemilu akan dapat menjamin stabilitas dalam hubungan eksekutif dan parlemen dalam penyelenggaraan negara. Penerapan sistem pemilu dengan perimbangan suara, tidak dapat membentuk kualitas parlemen yang tangguh, karenanya pilihan sistem distrik adalah suatu keniscayaan, yakni menerapkan sistem mayoritas suara dalam partai kepada calon anggota parlemen. Pemikiran politik dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensial dalam praktik ketatanegaraan adalah bagian dari hak politik rakyat yang dijamin oleh HAM.

Daftar Pustaka

Hufron dan Syofyan Hadi, 2016, *Ilmu Negara Kontemporer*, LaksBang Grafika, Yogyakarta.

Jeddawi Murtir, 2008, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan dan Pembinaan PNS*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.

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

Mahfud MD, 2013, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.

Miriam Budiarjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Noer Deliar, 1997, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Bandung.

Pito, Toni Andianus, et al, 2006, *Mengenal Teori-teori Politik (dari sistem politik sampai korupsi),* Penerbit Nuansa, Bandung.

Ramlan Surbakti, 1994, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana, Indonesia.

Scholten, Rudolf dan Rosenberg, Barbara, *Post Democracy,* Institute of Governance and Public Management, Warwick Business School, University of Warwick, Warwick.

Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia,* Setara Press,Malang.

Strong, C.F, 1975, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Studi of their History and Existing Form,* Sidwick & Jackson, Ltd, London.

Tim KontraS, 2009, *HAM (Pemantauan dan Investigasi Hak Asasi Manusia),* KontraS dan IALDF, Jakarta.

Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945,* Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Kementerian Agama Republik Indonesia, 2015, *Himpunan Peraturan tentang Layanan Negara Terhadap Kehidupan Beragama,* Pusat Kerukunan Umat Beragama Kementerian Agama Republik Indonesia.

REKONEKSI HUKUM DAN DISRUPSI TEKNOLOGI MELALUI TAFSIR KONSTITUSIONAL MENDUKUNG PEMBANGUNAN EKONOMI BERKELANJUTAN

Muhammad Reza Winata & Oly Viana Agustine
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Email: muhammad.reza@mkri.id, olyviana@mkri.id
Naskah diterima:26/08/2018, direvisi:13/11/2019, disetujui: 15/11/2019

Abstrak

Disrupsi teknologi, khususnya revolusi industri 4.0 merupakan fenomena global era modern yang berdampak pada perubahan kondisi masyarakat. Akan tetapi, perkembangan hukum mengalami hambatan untuk merespons terhadap disrupsi teknologi. Pertanyaan penelitian yang hendak dijawab yaitu mengenai peran Mahkamah Konstitusi menstimulasi perkembangan relasi hukum dengan disrupsi teknologi pada revolusi industri 4.0 dan tafsir konstitusional pada disrupsi teknologi mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan. Metode penelitian yang digunakan yakni penelitian hukum normatif dengan pendekatan pengaturan, doktrin, dan putusan. Hasil penelitian menunjukan bahwa Mahkamah Konstitusi berperan strategis untuk melakukan rekoneksi secara cepat dan tepat agar norma undang-undang dapat konsisten selaras dengan perkembangan masyarakat khususnya akibat perkembangan teknologi (*harmonizer norm and community development*). Lalu, tafsir konstitusional yang paling ideal dan relevan terhadap disrupsi teknologi yaitu: (1) Konsesualisme (perkembangan terkini); (2) Prudensial(*cost and benefits*); (3) Futuristis (kondisi kedepan) dengan penekanan pada dampak ekonomi yang singnifikan terhadap kesejahteraan umum. Saran kedepannya, meskipun Mahkamah Konstitusi memiliki kebebasan memilih metode penafsiran konstitusional yang digunakan, tapi untuk menjamin agar respons hukum terhadap disrupsi teknologi dapat mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan secara optimal, maka Penulis sangat merekomendasikan Mahkamah Konstitusi menggunakan metode penafsiran Konsesualisme, Prudensial, dan Futuristis.

Kata Kunci: Tafsir Konstitusional, Disrupsi Teknologi, Revolusi Industri 4.0, Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan

Abstract

Technological Disruption, especially industrial revolution 4.0 is global phenomenon of modern era changing community condition. However, legal developments face obstacles to responds technological disruption. The research question are how the role of Constitutional Court stimulates development of legal relations with technological disruption on industrial revolution 4.0 and how the constitutional interpretation of technological disruption supports sustainable economic development. The research method used is normative legal research with regulatory, doctrine, and decision approach. The results of the study show the Constitutional Court has a strategic role to reconcile quickly and precisely, so norms of law can be consistent in line with the development of community, especially due to technological development (harmonizer norms and community development). Then, the most ideal and relevant constitutional interpretations of technological disruption are: (1) Consensus (current developments); (2) Prudential (cost and benefits); (3) Futuristic (future conditions) with an emphasis on significant economic impacts on public welfare. Suggestions for the future, even though Constitutional Court has the freedom to choose the constitutional interpretation method, but in order to ensure that the legal response to technological disruption can support sustainable economic development optimally, the author strongly recommends the Constitutional Court use method of interpretation; Consensus, Prudential, and Futuristic.

Keywords: Constitutional Interpretation, Disruption of Technology, Industrial Revolution 4.0, Sustainable Economic Development.

A. Pendahuluan

Disrupsi teknologi merupakan fenomena yang niscaya terjadi pada era modern seperti saat ini. Perkembangan teknologi yang cepat dan signifikan ternyata juga mempengaruhi kehidupan dan kondisi sosial di masyarakat. Menurut Mathias Klang Disrupsi teknologi merupakan hal terus menerus terjadi, "*Disruptive technology is a difficult concept. It is something that occurs and re-occurs. The technological infrastructural base in society does not remain the same and one of the important aspects of this change is that society must be aware that it takes place. This awareness is not always pleasant".*[1] Sedangkan, Rhenald Kasali menyebut bahwa disrupsi teknologi di berbagai sektor telah mengubah pola dan gaya hidup masyarakat sehari-hari, hal ini berkaitan dengan pesatnya perkembangan teknologi[2]. Fase disrupsi teknologi yang saat ini terjadi yaitu revolusi industri 4.0.

Memasuki era revolusi industri 4.0 dengan mendasarkan pada kemajuan teknologi dalam berbagai pelaksanaan kegiatan sehari-hari, mengubah kondisi sosial masyarakat untuk mengikuti perkembangan yang ada. Terdapat beberapa aspek dari Revolusi Industri 4.0, antara lain: (1) Standardisasi; (2) Pemodelan; (3) Jaringan Komunikasi; (4) *Safety and Security*; (5) Sumber Daya Manusia; (6) Hukum; (7) Efisiensi Sumber Daya; (8) Teknologi *Cyber Physical* Unit; (9) *Smart Factory*; (10) Bisnis; (11) Desain Kerja; (12) *Services*; (13) Manajemen dan Organisasi; (14) Rekayasa Produk *end to end.*[3] Masyarakat tidak dapat mengelak dari perubahan karena merasakan manfaat dan kemudahan dalam menjalankan aktivitasnya menerapkan revolusi industri 4.0.

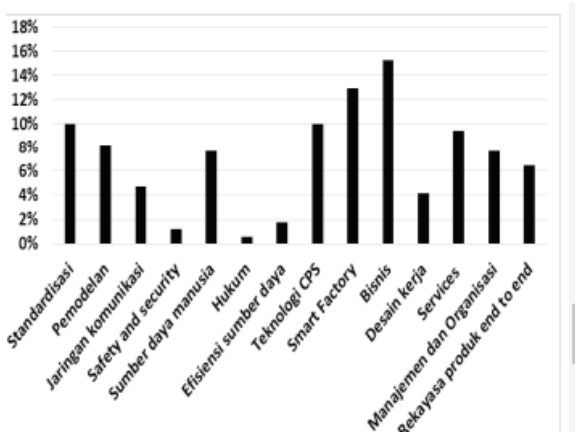
Pemerintah saat ini juga sudah sangat menyadari pentingnya menghadapi disrupsi teknologi dalam revolusi industri 4.0. Hal ini dapat terlihat dari pernyataan Presiden Joko Widodo di berbagai kesempatan yang menyatakan kesiapan menghadapi revolusi indsutri 4.0, misalkan dengan menyatakan, "Untuk menghadapi revolusi industri 4.0 saya ingin para menteri untuk melakukan banyak inovasi."[4]Sedangkan pada level kebijakan dapat merujuk pada 10 Prioritas Nasional dalam inisiatif "*Making* Indonesia 4.0" dari Kementerian Perindustrian.

Meskipun begitu, Pemerintah masih dirasakan cukup lambat meresponnya dalam bentuk perlindungan hukum terhadap terjadinya disrupsi teknologi revolusi industri 4.0 yang telah nyata digunakan manfaatnya oleh masyarakat. Hal ini menyebabkan beberapa produk revolusi industri 4.0 masih diragukan legalitasnya. Hukum cukup lambat mengatur perkembangan disrupsi teknologi yang ada. Contoh konkret yaitu terjadinya kasus bentrokan yang pernah terjadi antara angkutan *online* menjadi pemicu bentrok antara sopir angkutan umum konvensional dengan pengemudi online.[5] Bahkan aturan untuk ojek *online* baru dapat dikeluarkan tahun 2019 ini, itupun hanya diatur di tingkat Menteri.[6] Adanya peristiwa ini menunjukan, masih adanya gap antara hukum dalam peraturan perundang-undangan untuk merespons terjadinya disrupsi teknologi yang cepat berkembang.

Selain itu, kajian ilmiah mengenai relasi hukum dengan revolusi industri masih sangat minim, sebagaimana disampaikan oleh Hadi Prasetyo yang menyatakan publikasi ilmiah yang berkaitan dengan revolusi industri 4.0 berdasarkan klasifikasi aspek-aspek.

1. Mathias Klang, Disruptive Technology: Effect of Technology Regulation on Democracy. (Gotenborg: Gotenborg University, 2006), hlm. 9.
2. Kompas. (2018),"Rhenald Kasali Disrupsi Teknologi itu Pasti", Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://ekonomi.kompas.com/read/2018/11/19/202106526/rhenald-kasali-disrupsi-teknologi-itu-pasti
3. Hoedi Prasetyo dan Wahyudi Sutopo,"Industri 4.0: Telaah Klasifikasi Aspek dan Arah Perkembangan Riset", Jurnal Tehnik Industri, Vol. 13, No. 1, (2018): 17-26, hlm. 19.
4. CNNIndonesia. (2018), Hadapi Revolusi Industri 4.0, Jokowi Ingin Menteri Berinovasi. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181126230529-20-349440/hadapi-revolusi-industri-40-jokowi-ingin-menteri-berinovasi.
5. Sindonews. (2016), Bentrok Sopir Taksi Vs Ojek Online Akibat Ketidaktegasan Pemrintah. Diperoleh Tanggal 30 Juni 2019, dari https://metro.sindonews.com/read/1094953/170/bentrok-sopir-taksi-vs-ojek-online-akibat-ketidaktegasan-pemerintah-1458643311
6. Tempo. (2018), Peraturan menteri Perhubungan Soal Ojek Online Terbit. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://bisnis.tempo.co/read/1186746/peraturan-menteri-perhubungan-soal-ojek-online-terbit

Grafik 1. Perbandingan Jumlah Penelitian Membahas Revolusi Industri 4.0[7]



Jadi memang perspektif hukum dapat dikatakan merupakan aspek dari revolusi industri 4.0 yang dari segi jumlah penelitian merupakan yang paling sedikit. Hal ini menunjukan pentingnya artikel ini membahas relasi hukum berkaitan dengan disrupsi teknologi dalam revolusi industri 4.0.

Hubungan hukum dan disrupsi teknologi menjadi hal yang menarik diteliti karena pada dasarnya terdapat hambatan hukum untuk mengikuti perkembangan teknologi. Arthur J. Cockfield mengatakan, *"The unpredictable nature of technological developments suggests that, in many circumstances, legal reform may not be suitable, at least not until the implications of the technological changes can be better understood."*[8]. Cockfield dalam analisisnya itu juga menyatakan bahwa sifat perkembangan teknologi yang tidak terduga menunjukkan bahwa dalam banyak keadaan, reformasi hukum mungkin tidak cocok, setidaknya tidak sampai implikasi perubahan teknologi dapat dipahami dengan lebih baik.

Berdasarkan ulasan tersebut, melalui penelitian ini Penulis mencoba untuk memberikan analisis mengenai tafsir konstitusional terhadap disrupsi teknologi dalam revolusi industri 4.0 guna mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan. Penulis mencoba mengkaitkan kewenangan MK dalam pengujian undang-undang terhadap berbagai bentuk disrupsi teknologi. Tercatat terdapat setidaknya tiga permohonan konstitusionalitas terkait dengan disrupsi teknologi yaitu penggunaan *e-money*, pemanfaatan *Global Positioning System* (GPS) dan legalitas ojek *online.* Dari ketiga putusan tersebut, penulis mencoba melihat tafsir apa yang digunakan MK dalam menyikapi disrupsi teknologi dalam perspektif hukum. Lebih lanjut, dari ketiga putusan tersebut, akan dilihat relasinya dengan pembangunan ekonomi berkelanjutan.

A.1. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Mahkamah Konstitusi Menstimulasi Perkembangan Relasi Hukum dengan Disrupsi Teknologi pada Revolusi Industri 4.0?
2. Bagaimana Tafsir Konstitusional Mahkamah Konstitusi terhadap Disrupsi Teknologi pada Revolusi Industri 4.0 Mendukung Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan?

A.2. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum yang digunakan untuk menganalisis rumusan masalah dalam tulisan ini yaitu penelitian hukum normatif. Pola pendekatan masalah menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan doktrinal (*doctrinal approach*), dan pendekatan putusan (*case approach).* Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakan (*library research*) terhadap bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan disrupsi teknologi yaitu Putusan Nomor 91/PUU-XV/2017, 23/PUU-XVI/2018, dan 41/PUU-VI/2018. Sedangkan, bahan hukum sekunder bersumber dari buku, jurnal, laporan, dan artikel cetak maupun elektronik berkaitan dengan konsep-konsep disrupsi teknologi, relasi hukum dan teknologi, penafsiran konstitusional, dan pembangunan ekonomi berkelanjutan. Cara penyajian data berbentuk preskriptif analitis yaitu hasil dengan menekankan pada aspek pemberian solusi atau saran.

7. Hoedi Prasetyo dan Wahyudi Sutopo, op. cit., hlm. 23.
8. Arthur. J. Cockfield, "Towards a Law and Technology Theory". Manitoba Law Journal,Vol. 30, No. 3, (2004): 384-415, hlm. 403.

B. Pembahasan

B.1. Peran Strategis Mahkamah Konstitusi Menstimulus Perkembangan Relasi Hukum dengan Disrupsi Teknologi pada Revolusi Industri 4.0

1) Arah Kebijakan Pemerintah Merespons Disrupsi Teknologi pada Revolusi Industri 4.0

Pembahasan pada bagian awal ini akan dimulai dengan menjelaskan makna disrupsi teknologi dan perkembangan revolusi industri yang terjadi di dunia. Setelah itu, menyampaikan sejauh mana respons pemerintah menghadapi disrupsi teknologi ini khususnya dalam revolusi industri 4.0, sehingga dapat memberikan gambaran awal permasalahan yang dianalisis dalam pembahasan selanjutnya.

Secara historis istilah disrupsi pertama kali dikenalkan oleh Clayton Christensen pada tahun 1997 dalam buku *The Innovator Dillema*, Kieran Tranter mengulas pandangan ini dengan menyatakan,

> *In that book Christensen looks at how firms develop products and how decisions to incrementally innovate and improve existing products for existing clients has led to the decline of specific firms. His insight is that established firms fail to develop radically new products for new customers; while new products tend to be developed outside of established market players. He suggests that by the time the new product is gaining market share it is too late in the cycle for the established firm to respond.*[9]

Penjelasan dari Kieran Tranter tersebut, mengungkapkan bahwa peristilahan 'disrupsi teknologi' dipopulerkan pertama kali oleh Clayton Christensen yang pada mulanya penjelasan mengenai perusahaan mengembangkan produk secara bertahap dengan berinovasi dan meningkatkan produk yang ada, sehingga inovasi penting untuk menghindari terlambatnya merespons perkembangan masyarakat.

Disrupsi teknologi sebagai perubahan dijelaskan dalam laporan McKinsey Global Institute dengan menyatakan, *"Disruptive technologies typically demonstrate a rapid rate of change in capabilities in terms of price/performance relative to substitutes and alternative approaches, or they experience breakthroughs that drive accelerated rates of change or discontinuous capability improvements."*[10] Jadi karakteristik dari disrupsi teknologi yaitu terjadinya perubahan yang cepat dalam perkembangan teknologi dengan peningkatan kapabilitas.

Disrupsi teknologi ternyata akan berdampak dan berpengaruh terhadap keadaan sosial yang ada disekitarnya, sebagimana penjelasan Cowan Schwartz,

> *A disruptive technology can be seen as a technology that replaces the incumbent technology one must not forget that this replacement also displaces the social organization around the displaced technology. The result of this disruption of social behavioural norms leads people to adapt their lives and behaviour to create new social interactional codes of behaviour in keeping with the new technology in their lives. At the same time the disruption caused by the new technology causes the regulator to react.*[11]

Berdasarkan pandangan ini adanya perkembangan teknologi yang cepat tersebut menyebabkan juga terjadinya perkembangan interaksi sosial antara masyarakat yang menggunakan atau memanfaatkan terknologi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dirupsi teknologi diketahui merupakan suatu keadaan yang terjadi dan akan terus terjadi seiring dengan perkembangan teknologi dari masa ke masa. Untuk saat ini, salah satu yang menjadi penyebab terjadinya perubahan signifikan dalam perkembangan dan penggunaan terknologi adalah dikarenakan adanya pemikiran mengenai revolusi industri 4.0.

Secara historis Revolusi industri 4.0 mulai dikenal pada tahun 2011 di Jerman yang menurut Schwab dijelaskan gagasan itu muncul sebagai berikut,

> *There are discussions about "Industry 4.0", a term coined at the Hannover Fair in 2011 to describe how this will revolutionize the organization of global value chains. By enabling "smart factories", the fourth industrial revolution creates*

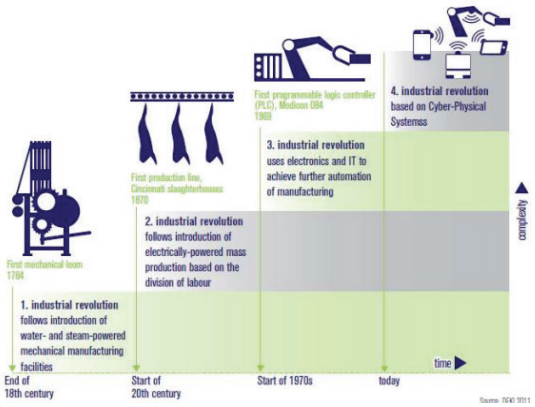
9. Kieran Tranter, "Disrupting Technology Disrupting Law", Law, Culture and the Humanities Journal, (2017): 1-14.
10. McKinsey, Disruptive Technologies: Advances That Will Transform Life, Business, And The Global Economy. (San Francisco: McKinsey & Company, 2013), hlm. 2.
11. Mathias Klang, op. cit., hlm. 8.

a world in which virtual and physical systems of manufacturing globally cooperate with each other in a flexible way. This enables the absolute customization of products and the creation of new operating models.[12]

Jadi pada tahun 2011 pada mulanya istilah Revolusi industri 4.0 hanya sebatas pemanfaatan teknologi virtual dan fisik dan produksi di pabrik.

Revolusi industri 4.0 merupakan bentuk disrupsi teknologi yang telah terjadi dalam revolusi industri sebelumnya. Empat periode revolusi industri dijelaskan oleh *German Research Center for Artificial Intelligence* (DFKI) dan dipresentasikan oleh Kagermann sebagai berikut,

Skema 1. Empat Tahap Perkembangan Revolusi Industri[13]



Konsep revolusi industri 4.0 ternyata terus berkembang daripada pemikiran awal di Jerman tahun 2011, sebagaimana dijelaskan Klaus Schwab,

The fourth industrial revolution, however, is not only about smart and connected machines and systems. Its scope is much wider. Occurring simultaneously are waves of further breakthroughs in areas ranging from gene sequencing to nanotechnology, from renewables to quantum computing. It is the fusion of these technologies and their interaction across the physical, digital and biological domains that make the fourth industrial revolution fundamentally different from previous revolutions.[14]

Menurut Shcwab yang menjadi karakteristik dari revolusi industri 4.0 adalah perpaduan dari teknologi dan interaksi pada ranah teknologi fisik, digital, dan biologis yang membuat revolusi industri keempat secara fundamental berbeda dari revolusi-revolusi sebelumnya.

McKinsey Global Institute menjelaskan bahwa saat ini, terdapat beberapa inovasi mutakhir yang menjadi contoh dari disrupsi teknologi dalam revolusi industri 4.0 seperti, *"Twelve potentially economically disruptive technologies: Mobile Internet, Automation of knowledge work, The Internet of Things, Cloud technology, Advanced robotics, Autonomous and near-autonomous vehicles, Next-generation genomics, Energy storage, 3D printing, Advanced materials, Advanced oil and gas exploration and recovery, and Renewable energy."*[15] Inovasi-inovasi teknologi ini merupakan disrupsi teknologi yang berdampak signifikan terhadap pemanfaatan teknologi oleh manusia.

Sedangkan menurut Klaus Shcwab, terdapat beberapa contoh inovasi teknologi dalam Revolusi Industri 4.0 yang merupakan disrupsi teknolosi, antara lain:*"1. Implantable Technologies; 2. Our Digital Presence; 3. Vision as the New Interface; 4. Wearable Internet; 5. Ubiquitous Computing; 6. A Supercomputer in Your Pocket; 7. Storage for All; 8. The Internet of and for Things; 9. The Connected Home; 10. Smart Cities; 11. Big Data for Decisions; 12. Driverless Cars; 13. Artificial Intelligence and Decision-Making; 14. AI and White-Collar Jobs; 15. Robotics and Services; 16. Bitcoin and the Blockchain; 17. The Sharing Economy; 18. Governments and the Blockchain; 19. 3D Printing and Manufacturing; 20. 3D Printing and Human Health; 21. 3D Printing and Consumer Products; 22. Designer Beings; and 23. Neurotechnologies.*[16]

Berbagai bentuk inovasi teknologi masa depan ini merupakan disrupsi teknologi yang tentunya akan berdampak terhadap perubahan tingkah dan perilaku hidup masyarakat. Hukum yang mengatur dan mengikat terhadap masyarakat tentunya juga

12. Klaus Shcwab, Fourth Industrial Revolution, (Geneva: World Economic Forum, 2006), hlm. 12
13. Henning Kagermann, dkk. "Recommendations for Implementing the Strategic Initiative Industrie 4.0: Final report of the Industrie 4.0 Working Group", Garmany Federal Ministry of Education and Research(April 2013), hlm. 13.
14. Klaus Shcwab, op. cit., hlm. 12.
15. McKinsey, op. cit., hlm. 4.
16. Klaus Shcwab, op. cit., hlm. 5.

akan terdampak dengan adanya perkembangan teknologi yang cepat dan signifikan.

Perkembangan disrupsi teknologi yang berdampak terhadap kehidupan sosial dan masyarakat, sesungguhnya juga mempengaruhi terhadap pembangunan hukum. Kieran Tranter menyatakan bahwa,

> *The focus on a "disruptive technology" tends to result in analysis that has two limitations. The first is a narrowing of the temporal focus. Disruption establishes an anxious present that has no understanding of its past and a cloudy conception of its future. The second is that this presentism tends to result in a reaffirmation of the tools and techniques of modern law to manage disruption. Disruption sets up an urgent law reform agenda of fixing the law so as to catchup with the feared consequences of technological change.*[17]

Menurut Tranter, eksistensi disrupsi teknologi memiliki dua pembatasan, yaitu adanya rasa cemas dari masyarakat terhadap cepatnya perkembangan teknologi, serta selanjutnya adalah keterbatasan hukum dan pengaturan mengikuti cepatnya perkembangan teknologi. Untuk itu, hukum dan pengaturan diharapkan dapat merespons perkembangan teknologi ini, sehingga bermanfaat secara maksimal

Dalam konteks di Indonesia saat ini, Pemerintah sudah mulai sangat menyadari pentingnya menghadapi disrupsi teknologi dalam revolusi industri 4.0. Hal ini dapat terlihat dari pernyataan Presiden Joko Widodo di berbagai kesempatan yang menyatakan kesiapan menghadapi revolusi indsutri 4.0, misalkan dengan menyatakan, "Untuk menghadapi revolusi industri 4.0 saya ingin para menteri untuk melakukan banyak inovasi."[18] Sedangkan, dari Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, Bambang Soesatyo menyatakan, "Road map revolusi industri 4.0 menunjukan keseriusan pemerintah dalam menjalankan berbagai strategi agar Indonesia tidak hanya menjadi *player*, namun juga menjadi *key maker* dalam gelombang revolusi industri 4.0., maka DPR RI siap memberikan dukungan dan mengawal agar bisa diimplementasikan secara tepat."[19]

Sedangkan pada level kebijakan bisa merujuk pada 10 Prioritas Nasional dalam inisiatif "*Making* Indonesia 4.0" dari Kementerian Perindustrian. 10 Prioritas Nasional dalam *Making* Indonesia 4.0 yaitu: (1) Perbaiki alur aliran barang dan material; (2) Desain ulang zona industri; (3) Mengakomodir standar-standar keberlanjutan; (4) Memberdayakan UMKM; (5) Membangun infrastruktur digital nasional; (6) Menarik minat investasi asing; (7) Peningkatan kualitas SDM; (8) Pembangunan ekosistem invoasi; (9) Insentif untuk inverstasi teknologi; dan (10) Harmonisasi aturan dan kebijakan.[20] Pada poin ke-10 Prioritas Nasional ini jelas menekankan pada pentingnya autran mendukung revolusi industri 4.0.

Hal ini menunjukan pemerintah sudah sangat *concern* dengan disrupsi teknologi pada revolusi industri 4.0, sehingga upaya untuk menyelaraskan perkembangan hukum dengan perkembangan teknologi jugalah sangat penting. Pernyataan dan kebijakan diatas setidaknya telah menunjukan arah kebijakan Pemerintah Indonesia dalam merespons disrupsi teknologi dalam revolusi industri 4.0. Salah satu poin krusial dalam arah kebijakan tersebut adalah harus adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk dapat mengakomodir perkembangan teknologi yang bermanfaat terhadap masayrakat.

Akan tetapi, Penulis juga menyadari bahwa untuk menyelaraskan hukum dengan perkembangan teknologi yang cepat dan signifikan, maka perubahan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah menghadapi tantangan untuk dapat merespons secara cepat dan tepat. Untuk itulah, pembahasan selanjutnya akan membahas mekanisme hukum melalui Mahkamah Konstitusi untuk menstimulasi respons hukum terhadap disrupsi teknologi secara proporsional.

17. KieranTranter,op. cit., hlm. 18.
18. CNNIndonesia. (2018), Hadapi Revolusi Industri 4.0, Jokowi Ingin Menteri Berinovasi. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181126230529-20-349440/hadapi-revolusi-industri-40-jokowi-ingin-menteri-berinovasi.
19. Liputan 6. (2018), Ketua DPR Parisiasi Langkah Jokowi Hadari revolusi Industri. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://www.liputan6.com/news/read/3427308/ketua-dpr-apresiasi-langkah-jokowi-hadapi-revolusi-industri-40.
20. Kementerian Perindustrian, "Making Indonesia 4.0", Jakarta, (2018), hlm. 7-8.

B.2 Peran Strategis Mahkamah Konstitusi Menstimulasi Perkembangan Relasi Hukum dengan Disrupsi Teknologi dalam Revolusi Industri 4.0

Disrupsi teknologi sangat mempengaruhi kondisi dan interaksi sosial dalam kehidupan masyarakat, sehingga terjadinya perkembangan teknologi mengakibatkan juga terjadinya perkembangan masyarakat. Sedangkan, berkaitan dengan hukum, sebagaimana maksim hukum yang disampaikan Marcus Tullius Cicero yaitu "*ubi societas ibi ius*" (ada masyarakat, ada hukum), maka dapat dikatakan ketika terjadi perkembangan masyarakat akibat perkembangan teknologi, sudah seharusnya terjadi perkembangan hukum. Untuk itu, pada bagian ini akan menganalisis relasi hukum dengan disrupsi teknologi, sekaligus membahas peran Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap relasi tersebut.

Pengaruh teknologi terhadap masyarakat secara sederhana disampaikan oleh Joseph F. Coates dengan menyatakan, "*Technology is the single most important factor shaping the structure of the society and economy. It is therefore central among the forces reshaping and shaped by law and the legal system.*"[21] Menurut Coates, teknologi merupakan salah satu faktor yang signifikan dalam mempengaruhi bahkan membentuk perkembangan masyarakat, sehingga juga akan mempengaruhi dan membentuk substansi dan sistem hukum yang ada.

Sebagian orang menganggap relasi hukum dengan teknologi sebagai hubungan yang sederhana tapi terkadang kompleks, sebagaimana disampaikan Daniel J. Gifford,

> *The relations between law and technology are both simple and exceedingly complex. At the most elementary level, technology consists in the application of labor to create a product, to generate a service or otherwise to produce a desired result. Technology develops as ways are found to produce new results or to produce old results using fewer or less costly inputs. Law is generally understood to exist as a set of rules adopted by a society's governing institutions that are applicable to all of its inhabitants.*[22]

Gifford menjelaskan bahwa terjadinya perkembangan hukum atau teknologi adalah suatu hal yang sederhana, namun ketika menyelaraskan hukum dengan perkembangan teknologi yang cepat terkadang menjadi hal yang kompleks.

Disrupsi teknologi yang mempengaruhi keadaan masyarakat merupakan ruang hukum untuk mengaturnya, sebagaimana dijelaskan Marcelo Corrales,

> *There is no doubt that all these new technologies are changing the scope in which law is designed, interpreted and applied in a constantly evolving environment. There is, therefore, an increasing global awareness that the traditional concepts and approaches to legal science must be expanded to encompass new areas associated with networked technologies, automation and information science.*[23]

Corrales menyatakan adanya evolusi dari masyarakat akibat dari disrupsi teknologi bukan hanya membutuhkan evolusi dari peraturan perundang-undangan yang ada, bahkan ilmu hukum juga seharusnya terus berevolusi mengikuti perkembangan itu.

Salah satu aspek dari kebaruan yang penting dari perspektif peraturan terhadap disrupsi teknologi menurut Collingridge yaitu,

> *Collingridge dilemma was concerned that regulators responding to a new technology faced twin hurdles. At an early stage in a technology's development, regulation was problematic due to the lack of information about the technology's likely impact. At a later stage, regulation was problematic as the technology would become more entrenched, making any changes demanded by regulators expensive to implement.*[24]

21. Joseph F. Coates, "Law and Technology in Twenty-First Century". Technological Forecasting and Social Change Volume 52, Issues 2–3, (1996): 256-268. hlm. 256.
22. Daniel J. Gifford, "Law and Technology: Interactions and Relationships" Minnesota Journal of Law, Science and Technology, Vol 8: 2, (2007): 571-587. hlm. 571.
23. Marcelo Corrales, dkk. New Technology, Big Data and the Law, (Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd, 2017), hlm. 3.
24. Moses, Lyria Bennett, "How to Think about Law, Regulation and Technology: Problems with 'Technology' as a Regulatory Target", Law, Innovation and Technology Volume 5, Issue 1., (2013): 1-20, hlm. 8

Pemikiran ini sering disebut sebagai 'Dilema Collingridge' yaitu adanya rintangan kembar terhadap regulator dalam menanggapi teknologi baru. Collingridge menyatakan pada tahap awal dalam pengembangan teknologi, regulasi bermasalah karena kurangnya informasi tentang kemungkinan dampak teknologi. Sedangkan, pada tahap selanjutnya, regulasi menjadi bermasalah karena teknologinya akan menjadi lebih mengakar, membuat perubahan apa pun yang diminta oleh regulator sulit untuk diimplementasikan. Jadi Dilema Collingridge itu muncul dari studi sosiologis teknologi yang menunjukkan bahwa pada tahap awal perkembangan teknologi, tetapi pada akhirnya stabil pada tahap pertengahan dan akhir perkembangan teknologi setelah stabilisasi dan penyesuaian dengan masyarakat.

Terdapat implikasi yang signifikan dari adanya respons hukum yang lambat terhadap disrupsi teknologi yang cepat, Arthur J. Cockfield menjelaskan,

> *Lawmaking is often a slow and tedious process, but technology often changes at break-neck speed. The implications of this apparent temporal gap between technological innovation and legal change: On the downside, the gap in time promotes legal uncertainty where affected parties cannot fully understand their legal rights and obligations. On the upside, the gap in time would seem to permit more analysis and sober thought prior to policy implementation.*[25]

Cockfield menyatakan bahwa terdapat implikasi negatifnya yaitu kesenjangan atau gap ketika hukum tidak merespons disrupsi teknolgi dengan baik yaitu ketidakpastian hukum terhadap pihak-pihak yang terkena dampak. Meskipun Cockfield mengakui bahwa terdapat sisi positif respons yang lambat yaitu memungkinkan lebih banyak analisis dan pemikiran bijaksana sebelum implementasi kebijakan.

Tantangan hukum merespon disrupsi teknologi juga bukanlah hal yang mudah, Lyria Bennett Moses menyampaikan pendapatnya sebagai berikut,

> *The challenge of regulatory connection is an ongoing one, and we need good mechanisms for making ongoing adaptations as circumstances change. Technology will not always be new, but it will always be changing, presenting new legal and regulatory problems. On a related point, because change is continuous, we need to think broadly about how to minimise risks of harm and protect important values in an evolving socio-technical landscape.*[26]

Berdasarkan pendapat Moses ini harus dipahami bahwa teknologi tidak akan selalu baru tapi terus akan mengalami perubahan yang akan mengakibatkan terjadinya permasalahan bagi peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai. Untuk itulah dibutuhkan suatu mekanisme hukum yang berkelanjutan meminimalisir dampak negatif dari hukum yang tidak bisa mengakomodir perkembangan teknologi.

Mekanisme perkembangan hukum yang pada umumnya dilakukan adalah melakukan perubahan dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 7 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan mengatur jenis dan hierarki peraturan perundangan yaitu: "(1) UUD 1945; (2) TAP MPR; (3) UU/Perppu; (4) Peraturan Pemerintah; e Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota." Jadi,Undang-undang yang memiliki kedudukan setelah Konstitusi dan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan,tentunya memiliki kekuatan mengikat yang lebih kuat dan luas dibandingakan peraturan dibawahnya. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur salah satu materi muatan yang mempengaruhi terjadinya perubahan dalam undang-undang yaitu "e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat." Tentunya ketika terjadi disrupsi teknologi yang mempengaruhi kondisi kebutuhan masyarakat, maka idealnya juga terjadi perubahan dalam peraturan.

Akan tetapi, sangat disadari oleh seluruh pihak bahwa perubahan hukum yang terjadi menggunakan mekanisme perubahan undang-undang oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki banyak sekali kendala dalam pelaksanaan,

25. Arthur. J. Cockfield, op. cit., hlm. 403.
26. Lyria BennettMoses,op. cit., hlm. 19.
27. JimlyAsshidiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Reformasi. (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 153.

sehingga membuat proses pembentukan substansi undang-undang baru yang berusaha mengikuti perkembangan masyarakat menjadi lama. Hal ini dikarenakan karena pembahasan oleh pembentuk undang-undang umumnya dilakukan secara holistik terhadap seluruh materi muatan dalam undang-undang, selain itu juga dinamika perpolitikan dan kepentingan mengakibatkan perubahan undang-undang membutuhkan waktu yang panjang. Padahal masyarakat sangat membutuhkan kepastian hukum akibat terjadinya disrupsi teknologi, khususnya perkembangan teknologi pada era revolusi industri 4.0 ini.

Disinilah eksistensi dari Mahkamah Konstitusi (MK) melalui mekanisme hukum pengujian konstitusionalitas undang-undang (*constitutional review*) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Kewenangan MK dapat menjadi sebuah mekanisme hukum yang menstimulasi terjadinya harmonisasi antara perkembangan hukum dengan disrupsi teknologi dalam revolusi industri 4.0. Untuk itu, jika Jimly Asshidiqie menyatakan, fungsi Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan antara lain: (i) pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*); (ii) dan penafsir konstitusi (*the interpreteur of constitution*); tetapi juga sebagai; (iii) pengawal demokrasi (t*he guardian of democratization*) dan (iv) pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*)."[27] Serta, sebagai pengawal ideologi negara (*the guardian of ideology*).[28] Menurut Penulis, dalam konteks artikel ini, maka MK seharusnya dapat juga berfungsi sebagai penyelaras norma dan perkembangan masyarakat (*harmonizer norm and community development*).

Perlu diingat bahwa berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 UU tentang MK, putusan pengujian konstitusionalitas undang-undang oleh MK memiliki sifat final dan mengikat umum bagi seluruh subjek hukum (*erga omnes*). Menurut Peter Gerangelos maksud dari final sebagai berikut,

> *The term 'final judgment' will be referred to throughout as one from which there is no further avenue for appeal because a matter has been decided by the highest court in the judicial hierarchy or the time for an appeal has elapsed (or special leave to appeal has not been granted). As a fundamental and distinctive outcome of the exercise of judicial power, a final judgment is the judiciary's last word on the rights and obligations of the particular parties.*[29]

Pendapat Gerangelos tersebut menjelaskan bahwa secara umum istilah "putusan final" adalah tidak ada mekanisme lebih lanjut untuk banding atau menguji lagi karena masalah yang diuji telah diputuskan oleh pengadilan tertinggi dalam hierarki sistem peradilan.

Hal inilah yang menjadi rasionalisasi dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur salah satu materi muatan yang mempengaruhi terjadinya perubahan dalam undang-undang yaitu "d, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi." Untuk itu, putusan pengujian konstitusionalitas undang oleh MK memiliki kekuatan mengikat yang sama dengan undang-undang, bahkan undang-undang haruslah menindaklanjuti setiap putusan dari MK.

Khususnya kewenangan MK menguji norma undang-undang, menurut Martin Shapiro yang berkata, "*The fact that judicial review not only managed to survive but even spreads to more systems is important evidence its functionality in the contemporary world. The court has succeeded in influencing the policy processes and outcomes in its polity."*[30] Menurut pernyataan Shapiro ini, kewenangan pengujian konstitusionalitas norma telah berhasil memberikan kontribusi siginifikan terhadap kebijakan publik yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang, termasuk kebijakan untuk merespons disrupsi teknologi.

Disinilah Tom Ginsburg menilai MK sebagai aktor yang berperan strategis dalam perkembangan suatu sistem hukum,

28. Mahkamah Konstitusi. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 197.
29. Peter Gerangelos, The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process, Constitutional Principles and Limitations, (Oregon: Hart Publishing, 2009), hlm. 192
30. Martin Shapiro dan Alec Stone Sweet, On Law, Politics, and Judicialization, (New York: Oxford, 2002), hlm. 145.

> *Judicial review can play an important role in constitutional articulation by enunciating and refining what th econstitution means.The on going process of interpretation means the constitution is continually being developed and subtly adjusting to new social conditions, so* constitutionalism is deepened. The court plays a role in helping to grow the constitution, both in the sense of creating more and more law as well as ensuring a healthy relationship of mutual interchange between the constitution and its political environment.[31]

Ginsburg menyampaikan pengujian undang-undang memainkan peran penting dalam artikulasi konstitusi dengan mengeluarkan dan menentukan apa yang dimaksud dengan konstitusi. Jadi proses penafsiran yang lama berarti konstitusi terus dikembangkan dan secara halus disesuaikan dengan kondisi sosial yang baru.

Upaya untuk memperbarui hukum agar dapat sejalan dengan kondisi sosial masyarakat akibat dari adanya disrupsi teknologi inilah yang menurut Brownsword dikenal dengan istilah 'rekoneksi'. Brownsword menyatakan, *"The mismatch between current laws and regulatory approaches which are designed for the technological landscape of the past, requiring constant 'reconnection'."*[32] Jadi ketidakcocokan antara hukum saat ini dikarenakan peraturan perundang-undangan yang dirancang untuk lanskap teknologi di masa lalu, selalu membutuhkan 'rekoneksi' atau penghubungan ulang yang konstan. Disinilah menurut Penulis, MK sebagai aktor yang strategis dapat berperan membantu menstimulasi hukum untuk terus melakukan rekoneksi dengan kebutuhan hukum dan kebaruan kondisi sosial di masyarakat akibat disrupsi teknologi

Terkait hal inilah, Joseph F. Coates juga memberikan komentarnya terhadap peran peradilan dalam perkembangan hukum untuk merespons terjadinya perkembangan teknologi,

> *The courts are far more in a state of readiness than legislatures or lawyer practioners to bring about some short-term improvements in the system. The courts are, by nearly universal agreement, in overload. That overload, therefore, calls for reforms that will improve effectiveness as well as efficiency.*[33]

Menurut Coates, keberadaan dari institusi peradilan terkadang lebih siap merespons terjadinya perubahan akibat perkembangan teknologi karena perkara yang diajukan akan langsung fokus terhadap perubahan yang terjadi.

Berdasarkan uraian diatas, ditemukan analisis bahwa MK dengan kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap konstitusi merupakan aktor institusi negara yang berperan strategis untuk menstimulus perkembangan antara relasi hukum dan teknologi agar hukum dapat merespons disrupsi teknologi dalam revolusi industri 4.0 secara lebih cepat dan tepat. Putusan MK yang mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat terhadap perkembangan teknologi akan menjadi media untuk 'rekoneksi' antara hukum dan teknologi agar konsisten harmonis, sehingga MK dapat melaksanakan fungsinya sebagai penyelaras norma dan perkembangan masyarakat (*harmonizer norm and community development*).

Berkaitan dengan disrupsi teknologi pada revolusi industri 4.0, pada bagian selanjutnya Penulis akan membahas setidaknya beberapa putusan MK yang memeriksa berkaitan dengan disrupsi teknologi seperti putusan mengenai pemanfaatan *e-money*, penggunaan *global positioning system* (GPS), dan legalitas ojek *online*. Menjadi catatan, Penulis mengakui bahwa mungkin ada yang mengatakan putusan-putusan ini termasuk bagian revolusi industri 3.0, bukan revolusi industri 4.0. Tapi, yang menjadi penekanan Penulis adalah meskipun ini adalah teknologi pada revolusi industri 3.0 pun, tapi setidaknya putusan-putusan ini dapat menunjukan arah penafsiran MK terhadap disrupsi teknologi. Sangat mungkin kedepannya juga, MK akan dapat mengadili disrupsi teknologi yang memang jelas merupakan contoh lebih jelas dari revolusi industri 4.0 seperti *Driverless Cars, Artificial Intelligence and Decision-Making, serta Robotics and Services.*

31. Tom Ginsburg, Judicial Review in New Democracies, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), hlm. 66.
32. Lyria BennettMoses,op. cit., hlm. 7
33. Joseph F. Coates, op. cit., hlm. 259.

B.3. Tafsir Konstitusional terhadap Disrupsi Teknologi dalam Rangka Mendukung Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan

1) Tafsir Konstitusional terhadap Disrupsi Teknologi pada Revolusi Industri 4.0 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pengawal konstitusi memiliki berbagai kewenangan yang secara limitatif diberikan langsung oleh Konstitusi. Dalam kewenganannya menguji undang-undang, MK sering kali dihadapkan dengan perkembangan teknologi yang tidak terjangkau oleh pengaturan hukum yang menyebabkan MK dipaksa untuk melakukan penafsiran konstitusional terhadap undang-undang dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap disrupsi teknologi yang berlangsung cepat. Beberapa pengujian undang-undang tersebut antara lain setidaknya terdapat dalam putusan yang berkaitan dengan perkembangan teknologi di Indonesia yaitu mengenai pemanfaatan *e-money*, penggunaan *global positioning system* (GPS), dan legalitas ojek *online*.

Untuk menganalisis penafsiran konstitusional terhadap disrupsi teknologi tersebut, maka terlebih dahulu akan dijelaskan konsep metode-metode yang digunakan dalam interpretasi konstitusi. Secara spesifik Philip Bobbit mengidentifikasikan enam macam metode penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*):

> *(1) Historical (relying on the intentions of the framers and ratifiers of the Constitution); (2) Textual (looking to the meaning of the words of the Constitution alone, as they would be interpreted by the average contemporary "man on the street"); (3) Structural (inferring rules from the relationships that the Constitution mandates among the structures it sets up); (4) Doctrinal (applying rules generated by precedent); (5) Ethical (deriving rules from those moral commitments of ethos that are reflected in the Constitution); and (6) Prudential (seeking to balance the costs and benefits of a particular rule).*[34]

Menarik untuk membandingkan pemikiran tersebut dengan gagasan metode penafsiran konstitusional yang disampaikan oleh Sotirios A. Barber and James E. Fleming yang menjelasakan tujuh metode intrpretasi konstitusi,

> *(1) Textualism (plain words of the constitutional document); (2) Consensualism (current social consensus on what the words mean); (3) Philosophic (nature of things the words refer to/best understanding of concepts embodied in the words); (4) Originalism (intentions or original meanings of framers/ratifiers /founding generation; (5) Structuralism (document's arrangement of offices, powers, and relationships; (6) Doctrinalism (doctrines of courts and judicial precedents; and (7) Pragmatism (preferences of dominant political forces).*[35]

Sedangkan secara umum, menurut Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo terdapatenam metode interpretasi hukum yang umumnya digunakan oleh hakim di pengadilan dalam memberikan putusan, Sekeriat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi lebih jauh menguraikan metode-metode ini dengan penjelasan: (1) Gramatikal (penafsiran menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya); (2) Sosiologis (penafsiran disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru); (3) Sistematis (penafsiran sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan); (4) Historis (penafsiran menurut sejarah yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang pada waktu pembentukkan; (5) Komparatif (penafsiran dengan membandingkan penerapan asas-asas atau latar belakang dalam peraturan perundang-undangan yang lain; (6) Futuristis (penafsiran untuk antisipasi kondisi kedepanatau hukum yang dicitakan).[36]

Berdasarkan setidaknya tiga sumber literasi di atas yang memberikan kerangka konsep mengenai penafsiran konstitusional, maka Penulis menemukan persamaan dan perbedaan metode penafsiran yang dijelaskan sebagai berikut.

34. Philip Bobbit, Constitutional Fate: Theory of the Constitution, (New York: Oxford University Press, 1982), hlm. 3- 8.
35. Sotirios A Barber dan James E. Fleming, Constitutional Interpretation The Basic Questions, (New York: Oxford University Press, 2007), hlm. 64
36. Mahkamah Konstitusi, op. cit., hlm. 70.

Tabel 1. Perbandingan Konsep Metode Penafsiran Konstitusional

No.	Philliph Bobbit	Satirios B. & James F.	Sudikno M. dan A. Pitlo	Makna
1	*Historical*	*Originalism*	Historis	Sejarah
2	*Textual*	*Textualism*	Gramatikal	Tata bahasa
3	*Structural*	*Structuralism*		Hubungan kekuasaan
4	*Doctrinal*	*Doctrinalism*		Preseden putusan
5	*Ethical*			Moralitas
6	*Prudential*			*Costs and benefits*
7		*Consensualism*	Sosiologis	Kondisi aktual
8		*Philosopic*		Filosofis
9		*Pragmatism*		Tekanan politis
10			Sistematis	Sistem peraturan
11			Komparatif	Perbandingan
12			Futuristis	Kedepan

Berdasarkan dua belas metode interpretasi konstitusional yang dapat dilakukan dan dipilih MK, jika dikaitkan dengan disrupsi teknologi yang memiliki karakteristik perkembangan teknologi dengan sangat cepat di masyarakat, maka menurut Penulis metode penafsiran konstitusional paling relevan yang seharusnya digunakan oleh MK untuk merespon dan mengakomodir perubahan teknologi adalah metode penafsiran (1) *Consesualism* dari Satirios B. dan James F.yang menekankan pentingnya penafsiran berdasarkan konteks perkembangan terkini masyarakat; (2) *Prudential* dari Philliph Bobbit yang menegaskan bahwa penafsiran haruslah memperhatikan *cost and benefits* akibat diberlakukannya suatu peraturan; dan (3) Futuristis dari Sudikno M. dan A. Pitlo yang memperhatikan dalam penafsiran juga perlu mengantisipasi kondisi selanjutnya. Tiga metode inilah yang setidaknya akan Penulis gunakan untuk menganalisis apakah digunakan atau tidak dalam tiga Putusan MK berkaitan dengan disrupsi teknologi yang dibahas selanjutnya.

Putusan MK No. 91/PUU-XV/2017 mengenai penggunaan *e-money* sebagai alat pembayar yang sah, merupakan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pemohon memohonkan penafsiran terhadap Pasal 4 huruf b yang menyatakan, "Hak konsumen adalah hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai "memberikan hak kepada konsumen untuk melakukan pembayaran dengan menggunakan uang elektronik, uang kertas, uang logam atau media lainnya yang mempunyai atau menyimpan nilai uang dengan jumlah tertentu atas pembelian barang dan/atau jasa yang hendak dimiliki dan/atau digunakan".

Pemohon merasa dirugikan dengan keberadaan pasal tersebut karena menurut Pemohon kemajuan dan perkembangan teknologi tidaklah dapat serta-merta menyingkirkan penggunaan uang dalam bentuk kertas atau logam, sehingga ketiadaan cara membayar dengan cara ini telah menghilangkan hak Pemohon atas perlakuan yang adil dalam menggunakan uang, serta merupakan perlakuan yang diskriminatif dengan hanya menerima uang elektronik yang sesungguhnya mempunyai kesamaan fungsi dengan uang kertas atau logam yang sama sebagai media yang menyimpan nilai uang dengan jumlah tertentu.[37]

MK dalam dapat amar putusan menyatakan menolak permohonan tersebut. Dalam pertimbangannya, MK menjelaskan bahwa aturan yang mewajibkan pembayaran menggunakan uang elektronik (*e-money*), merupakan sebuah kebijakan dari pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jalan tol agar lebih mudah dan cepat serta tidak mengantre terlalu lama di gerbang tol guna mengurangi kemacetan yang hakikatnya adalah juga bentuk peningkatan kualitas pelayanan. Selain itu, MK juga menyatakan penggunaan *e-money* bukanlah bentuk diskriminasi karena konsumen tidak dipaksa dalam penggunaan jalan tol, melainkan konsumen diberikan kebebasan untuk memilih menggunakan jasa jalan tol atau tidak, sehingga ketika konsumen memilih menggunakan jasa jalan tol, maka wajib membayar menggunakan *e-money*.[38]

Berdasarkan pertimbangan MK tersebut, menurut Penulis metode penafsiran yang digunakan majelis Hakim Konstitusi yaitu Prudential Interpretation karena lebih menilai adanya suatu kemanfaatan lebih mudah, cepat, dan tidak mengantre terlalu lama dengan penggunaan e-money sebagai alat pembayar yang sah untuk tol. Melalui putusan ini, MK telah melegalkan pemakaian *e-money* sebagai bagian dari

37. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XV/2017, hlm. 5-8.
38. Ibid., hlm. 17.

perkembangan financial technology yang sekaligus menegaskan tidak melanggar UU No 7/2011 tentang Mata Uang.

Selanjutnya, Putusan MK No. 23/PUU-XVI/2018 mengenai pemakaian GPS dengan telepon ketika berkendara, merupakan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.Pemohon memohonkan penafsiran terhadap Penjelasan Pasal 106 ayat (1) terhadap frasa "menggunakan telepon" dan Pasal 283 terhadap frasa "melakukan kegiatan lain atau dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di Jalan" bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "dikecualikan untuk penggunaan aplikasi sistem navigasi yang berbasiskan satelit yang biasa disebut *Global Positioning System* (GPS) yang terdapat dalam telepon pintar (*smartphone*)".

Pemohon merasa dirugikan dengan keberadaan pasal tersebut karena menurut Pemohon perkembangan telepon seluler yang semakin pesat, memiliki fungsi-fungsi lain yang dapat mempermudah manusia dalam menjalani aktivitas kesehariannya termasuk masuknya teknologi GPS. Namun adanya aturan *a quo* menimbulkan konsekuensi hukum yaitu dapat dikenakannya sanksi pidana bagi pengemudi kendaraan bermotor yang menggunakan GPS. Padahal apabila hanya mengaktifkan aplikasi GPS untuk memandu jalan menuju lokasi yang telah ditentukan sebelumnya, maka tentunya tidaklah mengganggu konsentrasi. Apalagi saat ini, banyak jasa transportasi *online* juga menggunakan sistem GPS.[39]

MK dalam amar putusan menyatakan menolak permohonan tersebut. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan menggunakan telepon seluler yang di dalamnya terdapat fitur GPS pada saat berkendara, dalam batas penalaran yang wajar termasuk hal yang dapat mengganggu konsentrasi berlalu lintas yang dapat berdampak pada kecelakaan lalu lintas. Dengan kata lain, penggunaan GPS dapat dibenarkan sepanjang tidak mengganggu konsentrasi pengemudi dalam berlalu lintas, sehingga tidak setiap pengendara yang menggunakan GPS serta-merta dapat dinilai mengganggu konsentrasi mengemudi yang membahayakan pengguna jalan lainnya. Untuk dapat dinilai melanggar hukum, penerapannya harus dilihat secara kasuistik. MK juga merujuk pada pendapat ahli yang menyatakan instrumen GPS bawaan produksi pabrikan, berbeda dengan pemanfaatan fitur GPS melalui telepon seluler karena desain penempatan layar sudah terukur yang mempertimbangkan keamanan dan keselamatan berkendara.[40]

Berdasarkan pertimbangan MK tersebut, menurut Penulis metode penafsiran yang digunakan majelis Hakim Konstitusi yaitu *Prudential Interpretation* karena lebih menilai kepada dampak dan akibat dari tindakan tersebut kepada keselamatan masyarakat yang lebih luas. Namun, sesungguhnya sebagian besar masyarakat justru menganggap sebaliknya bahwa penggunaan GPS melalui telepon pada saat berkendara sangat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Berikutnya, Putusan MK No. 41/PUU-VI/2018 mengenai legalitas ojek *online*, merupakan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Pemohon memohonkan penafsiran terhadap Pasal 47 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai memuat "sepeda motor berfungsi sebagai kendaraan bermotor perseorangan dan kendaraan bermotor umum".

Pemohon merasa dirugikan dengan keberadaan pasal tersebut karena menurut Pemohon perkembangan teknologi yang begitu pesat telah menimbulkan pemikiran bisnis kreatif mengenai pelayanan angkutan umum orang dan/atau barang berbasis teknologi infomasi secara *online*. Tapi, berlakunya pasal *a quo* tidak mengatur dan memfungsikan sepeda motor sebagai kendaraan bermotor perseorangan dan kendaraan bermotor umum, akibatnya tidak memberikan jaminan hak konstitusional berupa persamaan kedudukan didalam hukum, pengakuan, jaminan, perlindungan bahkan

39. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23/PUU-XVI/2018, hlm. 10-15.
40. Ibid., hlm. 154.

kepastian hukum yang adil, sehingga memicu reaksi demonstrasi penolakan dari berbagai pihak-pihak yang berkepentingan dan bahkan secara spesifik serta aktual pun telah terjadi pelarangan terhadap ojek *online* di beberapa daerah.[41]

MK dalam amar putusan menyatakan menolak permohonan tersebut. Dalam pertimbangannya, MK menegaskan pasal *a quo* merupakan norma hukum yang berfungsi untuk melakukan rekayasa sosial agar warga negara menggunakan angkutan jalan yang mengutamakan keamanan dan keselamatan, pasal ini justru memberikan perlindungan kepada setiap warga negara ketika menggunakan angkutan jalan baik angkutan jalan dengan jenis kendaraan bermotor umum maupun perseorangan. Disamping itu, MK juga menyatakan faktanya ketika aplikasi online yang menyediakan jasa ojek belum ada atau tersedia seperti saat ini, ojek tetap berjalan tanpa terganggu dengan keberadaan aturan tersebut.[42]

Berdasarkan pertimbangan MK tersebut, menurut Penulis metode penafsiran yang digunakan majelis Hakim Konstitusi yaitu *Prudential Interpretation* karena lebih menilai pada faktor keselamatan dan keamaanan selama berkendara, sehingga tetap mencegah terjadinya kecelakaan akibat dari penggunaan GPS melalui telepon seluler ketika berkendara. Meskipun begitu, MK tidak menutup mata adanya disrupsi teknologi dengan menggunakan aplikasi telpon seluler yang banyak dimanfaatkan oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan transportasi secara cepat dan terjangkau.

Berdasarkan ketiga putusan tersebut, maka dapat dikonklusikan bahwa dalam putusan yang bersangkutan dengan disrupsi teknologi, MK lebih sering dan condong menggunakan metode penafsiran prudensial yang memperhatikan *cost and benefits* dari dampak adanya pengaturan tersebut, khususnya aspek kemudahan pelayanan dalam putusan No. 91/PUU-XV/2017 dan aspek keamanan dalam putusan No. 23/PUU-XVI/2018 dan No. 41/PUU-VI/2018. Akan tetapi, ketika dianalisis secara lebih dalam berdasarkan konsep-konsep disrupsi teknologi, sesungguhnya meskipun menggunakan metode penafsiran yang sama, akan tetapi ternyata tidak selalu mendukung perkembangan teknologi.

Pada Putusan No. 91/PUU-XV/2017, kedepannya penggunaan *e-money* pasca putusan MK tentunya akan semakin berkembang, bakan bukan hanya untuk sektor pembayaran tol tapi juga aspek-aspek transaksi pembayaran lainnya. Namun, dalam Putusan No. 23/PUU-XVI/2018 dan No. 41/PUU-VI/2018 akan berdampak terhambatnya pemanfaatan GPS dalam telepon seluler dan transportasi berbasis aplikasi online. Lebih lanjut dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2 Perbandingan Metode Penafsiran Merespons Disrupsi Teknologi dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan	Mengenai	Putusan	Metode Tafsir	Respons Disrupsi Teknologi
No. 91/PUU-XV/2017	E-Money	Menolak	*Prudential*	Mendukung Perkembangan
No. 23/PUU-XVI/2018	GPS	Menolak	*Prudential*	Menghambat Perkembangan
No. 41/PUU-VI/2018	Ojek Online	Menolak	*Prudential*	Menghambat Perkembangan

2) Tafsir Konstitusional Mahkamah Konstitusi terhadap Disrupsi Teknologi Untuk Mendukung Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan

Melihat dari ketiga putusan tersebut, MK dalam batasan kewenangannya yang diberikan oleh konstitusi telah memberikan respons terhadap adanya disrupsi teknologi. Meskipun dari ketiga putusan tersebut, tidak secara langsung memberikan respons positif terhadap disrupsi teknologi dengan pertimbangan keamanan dan keselamatan.

Disrupsi teknologi sebagaimana telah disampaikan dalam pembahasan di atas, memiliki manfaat membantu kemudahan masyarakat dalam menjalankan aktifitas. Kemudahan demikian diharapkan sinergi dengan aspek pemenuhan lainnya, seperti pembangunan ekonomi masyarakat. Pembangunan sendiri merupakan suatu proses multidimensional yang meliputi perubahan dalam struktur sosial, perubahan dalam sikap hidup masyarakat dan perubahan dalam kelembagaan. Selain itu, pembangunan juga meliputi perubahan dalam tingkat pertumbuhan ekonomi, pengurangan

41. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-VI/2018,hlm. 16-23.
42. Ibid., hlm. 33.

ketimpangan pendapatan nasional, peningkatan kesehatan dan pendidikan serta pemberantasan kemiskinan.

Melalui ketiga putusan MK tersebut, terlihat adanya perkembangan masyarakat yang berubah. Dari yang sebelumnya menggunakan uang kertas atau logam dalam pembayaran tol, berubah dengan menggunakan *e-money*. Meskipun terhadap kedua putusan selanjutnya, MK membatasi pemanfaatan disrupsi teknologi, namun masyarakat menunjukkan adanya pemanfaatan GPS dan ojek *online* dalam pelaksanaan aktivitasnya. Ketiga pemanfaatan disrupsi teknologi tersebut, diharapkan mampu menciptakan pembangunan ekonomi melalui kemudahan distribusi, peningkatan kesejahteraan dan kemudahan mengakses kegiatan ekonomi dan sosial.

Hal ini sejalan dengan pendapat Todaro mengenai pembangunan suatu negara yang dapat diarahkan pada tiga hal pokok, yaitu meningkatkan ketersediaan dan distribusi kebutuhan pokok bagi masyarakat, meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat dan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengakses baik kegiatan ekonomi dan kegiatan sosial dalam kehidupannya.[43]

Dewan Pembangunan Ekonomi Amerika merumuskan apa yang dimaksud dengan pembangunan ekonomi, dan bagaimana kebijakan pemerintah berperan di dalamnya, seperti yang diadopsi oleh Greg Last berikut:

> *The process of creating wealth through the mobilization of human, financial, capital, physical, and natural resources to generate marketable goods and services." [Other] definitions include: The purposeful intervention into an economy to improve economic well-being. The process that influences growth and restructuring of an economy to enhance the economic wellbeing of a community. The creation of jobs and wealth, and the improvement of quality of life.*[44]

Dari pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa proses penciptaan kemakmuran dalam mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan dapat dilakukan melalui mobilisasi sumber-sumber daya manusia, finansial, modal, fisik, dan alam untuk menghasilkan barang dan jasa yang bisa dipasarkan, termasuk dalam definisi ini adalah adanya intervensi dalam ekonomi yang bertujuan untuk memperbaiki kesejahteraan ekonomi.

Sedangkan menurut Mit Witjaksono, pembangunan ekonomi (*economic development*), walaupun ekonomi menjadi fokus konteks, tetap terkait dengan seluruh aspek dan unsur yang terlibat dalam konteks lebih luas: pembanguna, sehingga sebagai cabang disiplin ilmu ekonomi, tidak lagi dipersepsi secara sempit sebagai disiplin ekonomi yang hanya untuk/berlaku bagi negara-negara/masyarakat terbelakang *(under-developed*) saja, tetapi berlaku pula bagi negara-negara yang berkembang dan sudah berkembang (*developing & developed*).[45]

Berdasarkan konsep ekonomi berkelanjutan yang telah diuraikan diatas, maka MK sebagai peradilan yang modern dan terpercaya dihadapkan pada perkembangan revolusi industri 4.0 melalui pengujian undang-undang. Berdasarkan tiga Putusan MK yang telah dianalisis sebelumnya, MK lebih cenderung menggunakan metode penafsiran *prudential* pada yang memperhatikan *cost and benefits* dari dampak adanya pengaturan tersebut. Namun, dalam Putusan No. 23/PUU-XVI/2018 dan No. 41/PUU-VI/2018 justru MK hanya sebatas melihat dari aspek keselamatan dan keamanan semata pada terdapat dampak ekonomi akibat terhambatnya pemanfaatan GPS dalam telepon seluler dan transportasi berbasis aplikasi online. Untuk itu, seharusnya dalam rangka mendukung iklim ekonomi berkelanjutan, MK dalam menggunakan penafsiran prudential seharusnya juga menekankan pada dampak ekonomi yang ditimbulkan ketika suatu perkuara pengujian undang-undang tidak diakomodir untuk mengikuti kebutuhan hukum masyarakat akibat disrupsi ekonomi.

43. Mukhlis, Imam. Eksternalitas, "Eksternalitas, Pertumbuhan Ekonomi dan Pembangunan Berkelanjutan dalam Perspektif Teoritis", Jurnal Ekonomi Bisnis, Tahun 14, Nomor 3, (2009):191-199, hlm. 191.
44. Greg Last, A Summary of Economic Development Terms (Dallas: EDT Best Practices, 2004), hlm. 23
45. Mit Witjaksono, "Pembangunan Ekonomi dan Ekonomi Pembangunan: Telaah Istilah dan Orientasi dalam Konsteks Studi Pembangunan", Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Vol. 1, No. 1. (2009): 1-12., hlm. 11.

Analisis terhadap penafsiran Prudensial yang lebih menekankan *cost and benefit* untuk mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan dapat terlihat dari dampak ekonomi dari tiga putusan tersebut. Pada Putusan MK No. 91/PUU-XV/2017 mengenai penggunaan *e-money* sebagai alat pembayaran yang sah, jika merujuk pada pendapat Bank Indonesia menyatakan bahwa *e-money* memberikan manfaat peningkatan produktifitas keuangan yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.[46] Pada Putusan MK No. 23/PUU-XVI/2018 mengenai pemanfaatan GPS melalui telepon selular, sesungguhnya juga memiliki nilai ekonomis yang dapat ditelusuri dari informasi bahwa Uber saja harus membayar Google sebesat 820 Miliar untuk mendapatkan layanan dari Google Map yang menggunakan GPS[47], maka seharusnya pajak kepada Gojek dan Grab sebagai aplikasi serupa yang memakai jasa dari Google Map juga dapat berdampak pada peningkatan ekonomi nasional. Sedangkan, pada Putusan MK No. 41/PUU-VI/2018 mengenai legalitas ojek online, berdasarkan riset dari riset Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia menyatakan bahwa untuk Gojek saja berhasil berkontribusi kepada perekonomian Indonesia mencapai 44,2 triliun pada tahun 2018,[48] maka seharusnya Pemerintah perlu mengapresiasi dengan melegalkan jasa ojek online ini bukan hanya di tingkat Peraturan Menteri tapi juga undang-undang agar lebih dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum.

Temuan dari perspektif keuntungan ekonomis tersebutlah yang seharusnya menjadi perhatian oleh MK dalam memberikan penafsiran. Tentunya, Penulis tidak menafikan pentingnya aspek keamanan dan keselamatan. Akan tetapi seharusnya faktor-faktor tersebut bisa ikut diatur dalam rangka memberikan dampak ekonomi yang singnifikan terhadap kesejahteraan umum. Jadi, adanya penafsiran konstitusional terhadap undang-undang idealnya dapat merespons perkembangan disrupsi teknologi secara lebih holistik, bukan malah menjadi penghambat terhadap perubahan teknologi dan kebutuhan masyarakat.

Selain itu, jika MK juga menggunakan penilaian menggunakan penafsiran Konsesualisme dan Futuristis, maka akan ditemukan penekanan pada konteks perkembangan terkini dan perkembangan kedepan di masyarakat. Melalui metode tafsir ini, MK seharusnya dapat menjadi pengharmonisasi antara norma yang belum mengakomodir pemanfaatan GPS melalui telepon selular dan ojek online sebagaimana MK mengakomodir pengesahan terhadap penggunaan *e-money*. Dengan demikian, melalui ketiga putusan tersebut diharapkan dapat mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan melalui kemudahan distribusi barang dan pilihan alternatif moda transportasi. Pemanfaatan ojek *online* sebagai salah satu alternatif moda transportasi dan penggunaan GPS dianggap mempermudah adanya distribusi barang secara efektif dan efisien. Selain itu, tidak dipungkiri hadirnya ojek *online* telah mampu menciptakan lapangan pekerjaan sehingga ikut mendorong terciptanya kemakmuran, dan kesejahteraan.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Mahkamah Konstitusi menstimulus perkembangan relasi hukum dengan disrupsi teknologi pada revolusi industri 4.0 melalui kewenangan menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945. Penafsiran konstitusional Mahkamah Konstitusi dapat berperan aktif untuk melakukan rekoneksi (penghubung/penyelaras) norma hukum dengan disrupsi teknologi (*reconnection norm and technology disruption*). Hal ini dikarenakan Disrupsi teknologi merupakan perkembangan teknologi yang

46. Bank Indonesia "Working Paper – Dampak Pembayaran Non Tunai Terhadap Perekonomian dan Kebijakan Moneneter, Jakarta, 2006, hlm. 45.
47. Kompas. (2019), Demi Peta Uber Rela Bayar Google 820 Miliar. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://tekno.kompas.com/read/2019/04/13/08260097/demi-peta-uber-rela-bayar-google-rp-820-miliar
48. Republika. (2019). Gojek Sumbang Rp. 44, 2 Triliun untuk Eknonomi Indonesia. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/ppts8d370/gojek-sumbang-rp-442-triliun-untuk-ekonomi-indonesia

siginifikan di masyarakat, namun ternyata hukum tidak selalu dapat merespons perubahan teknologi dengan cepat dan tepat, sehingga berdampak negatif terhadap ekonomi. Untuk itulah, Mahkamah Konstitusi sebagai *the last interpreter of constitution* dapat menkonstruksikan sinergi relasi antara hukum dan teknologi untuk mendukung ekonomi.

Preferensi metode tafsir konstitusional Mahkamah Konstitusi terhadap disrupsi teknologi pada Revolusi Industri 4.0, sesungguhnya dapat lebih mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan, terutama dengan menggunakan interpretasi: (1) Konsesualisme, penafsiran yang mendasarkan konteks perkembangan terkini di masyarakat; (2) Prudensial, penafsiran yang memperhatikan dampak *cost and benefits*; dan (3) Futuristis, penafsiran yang memproyeksikan dan mengantisipasi kondisi masa depan. Metode inipun, dapat digunakan sebagai *guidance* bagi pembentuk UU (DPR dan Pemerintah) dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengakomodir perkembangan teknologi untuk mendukung ekonomi berkelanjutan.

C.2. Saran

Saran ke depannya, meskipun Mahkamah Konstitusi memiliki kebebasan memilih metode penafsiran konstitusional yang digunakan, tapi dalam rangka menjamin agar respons hukum terhadap disrupsi teknologi dapat mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan secara optimal, maka Penulis sangat merekomendasikan Mahkamah Konstitusi menggunakan metode penafsiran Konsesualisme, Prudensial, dan Futuristis. Selain itu, peran pembentuk undang-undang untuk merespons disrupsi teknologi yang belum ada pengaturan sama sekali juga tetap penting dalam rangka menyelaraskan relasi hukum dan disrupsi teknologi, dikarenakan Mahkamah Konstitusi juga memiliki keterbatasan dalam pengujian norma yaitu hanya dapat menguji disrupsi teknologi yang memiliki keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku.

Daftar Pustaka

Buku

Asshidiqie, Jimly. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Reformasi.* Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Barber, Sotirios, A. dan James E. Fleming. (2007). *Constitutional Interpretation The Basic Questions*, (New York: Oxford University Press.

Bobbit, Philip. *(1982). Constitutional Fate: Theory of the Constitution.* New York: Oxford University Press.

Corrales, Marcelo, dkk. (2017) *New Technology, Big Data and the Law.* Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd.

Gerangelos, Peter. (2009). The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process, Constitutional Principles and Limitations. Oregon: Hart Publishing.

Ginsburg, Tom. (2005). *Judicial Review in New Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kinsey, Mc. Global Institute, (2013). *Disruptive Technologies: Advances That Will Transform Life, Business, And The Global Economy.* McKinsey & Company.

Klang, Mathias. (2006). *Disruptive Technology: Effect of Technology Regulation on Democracy.* Gotenborg: Gotenborg University.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.(2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Shcwab, Klaus. (2006). *Fourth Industrial Revolution,* Geneva: World Economic Forum.

Shapiro, Martin dan Alec Stone Sweet. (2002). *On Law, Politics, and Judicialization.* New York: Oxford.

Soekanto, Soerjono and Sri Mamudji (2009). Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Jurnal

Coates, Joseph F., (1996). Law and Technology in Twenty-First Century. *Technological Forecasting and Social ChangeVolume 52, Issues 2–3*, 256-268.

Cockfield, Arthur. J., (2004). Towards a Law and Technology Theory. *Manitoba Law Journal Vol. 30 No. 3*. 384-415.

Gifford, Daniel J., (2007). Law and Technology: Interactions and Relationships" *Minnesota Journal of Law, Science and Technology* Vol 8: 2, 571-587.

Moses, Lyria Bennett,(2013). How to Think about Law, Regulation and Technology: Problems with 'Technology' as a Regulatory Target", *Law, Innovation and Technology Volume 5, Issue 1*. 1-20.

Mukhlis, Imam. Eksternalitas, (2009). Eksternalitas, Pertumbuhan Ekonomi dan Pembangunan Berkelanjutan dalam Perspektif Teoritis, *Jurnal Ekonomi Bisnis, Tahun 14, Nomor 3,* 191-199.

Prasetyo, Hoedi dan Wahyudi Sutopo.(2018). Industri 4.0: Telaah Klasifikasi Aspek dan Arah Perkembangan Riset, *Jurnal Tehnik Industri*. Vol. 13, No. 1, 17-26.

Tranter, Kieran. (2017). Disrupting Technology Disrupting Law, *Law, Culture and the Humanities,* 1-14.

Witjaksono, Mit. (2009). Pembangunan Ekonomi dan Ekonomi Pembangunan: Telaah Istilah dan Orientasi dalam Konsteks Studi Pembangunan, *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Vol. 1*, No. 1. 1-5.

Sumber Digital

CNNIndonesia. (2018), Hadapi Revolusi Industri 4.0, Jokowi Ingin Menteri Berinovasi. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181126230529-20-349440/hadapi-revolusi-industri-40-jokowi-ingin-menteri-berinovasi.

Liputan 6. (2018), Ketua DPR Parisiasi Langkah Jokowi Hadari revolusi Industri. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://www.liputan6.com/news/read/3427308/ketua-dpr-apresiasi-langkah-jokowi-hadapi-revolusi-industri-40.

Kompas. (2018),Rhenald Kasali Disrupsi Teknologi itu Pasti, Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://ekonomi.kompas.com/read/2018/11/19/202106526/rhenald-kasali-disrupsi-teknologi-itu-pasti.

Kompas. (2019), Demi Peta Uber Rela Bayar Google 820 Miliar. , Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari

https://tekno.kompas.com/read/2019/04/13/08260097/demi-peta-uber-rela-bayar-google-rp-820-miliar

Mahkamah Konstitusi. (2018), MK Harus Meminimalisir Masalah Kebangsaan. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, darihttps://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=14079.

Republika. (2019). Gojek Sumbang Rp. 44, 2 Triliun untuk Eknonomi Indonesia. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/ppts8d370/gojek-sumbang-rp-442-triliun-untuk-ekonomi-indonesia

Sindonews. (2016), Bentrok Sopir Taksi Vs Ojek Online Akibat Ketidaktegasan Pemrintah. Diperoleh Tanggal 30 Juni 2019, dari https://metro.sindonews.com/read/1094953/170/bentrok-sopir-taksi-vs-ojek-online-akibat-ketidaktegasan-pemerintah-1458643311

Tempo. (2018), Peraturan menteri Perhubungan Soal Ojek Online Terbit. Diperoleh tanggal 30 Juni 2019, dari https://bisnis.tempo.co/read/1186746/peraturan-menteri-perhubungan-soal-ojek-online-terbit

Laporan /Makalah /Artikel

Bank Indonesia (2006). "Working Paper – Dampak Pembayaran Non Tunai Terhadap Perekonomian dan Kebijakan Moneneter",Bank Indonesia.

Kagermann, dkk. (2013). "Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0: Final report of the Industrie 4.0 Working Group",Garmany Federal Ministry of Education and Research.

Kementerian Perindustrian. (2018) "Making Indonesia 4.0", Kementerian Perindustrian.

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan.

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23/PUU-XVI/2018.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-VI/2018.

SAKSI PELAKU DALAM PERSPEKTIF VIKTIMOLOGI

Wisnu Indaryanto
Perancang Peraturan Perundang-undangan Muda
Kantor Wilayah Kementeraian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta
Jalan Gedongkuning Nomor 146 Yogyakarta
e-mail: wisnu_ind@yahoo.com
Naskah diterima: 13/09/2019, direvisi:15/11/2019, disetujui: 15/11/2019

Abstrak

Istilah saksi pelaku muncul belakangan setelah adanya revisi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Dengan Undang-Undang ini ketentuan mengenai subjek hukum yang dilindungi diperluas selaras dengan perkembangan hukum di masyarakat. Selain Saksi dan Korban, ada pihak lain yang juga memiliki kontribusi besar untuk mengungkap tindak pidana tertentu, salah satunya adalah Saksi Pelaku. Oleh karena itu, terhadap mereka perlu diberikan Perlindungan. Tindak pidana tertentu tersebut di atas yakni tindak pidana pelanggaraan hak asasi manusia yang berat, tindak pidana korupsi, tindak pidana pencucian uang, tindak pidana terorisme, tindak pidana perdagangan orang, tindak pidana narkotika, tindak pidana psikotropika, tindak pidana seksual terhadap anak, dan tindak pidana lain yang mengakibatkan posisi Saksi dan/atau Korban dihadapkan pada situasi yang sangat membahayakan jiwanya. Dalam tulisan ini dibahas secara singkat mengenai kedudukan Saksi Pelaku yang seringkali menjadi korban dalam sistem peradilan pidana di Indonesia (dalam perspektiv viktimologi).

Kata kunci: Saksi Pelaku dalam Viktimologi

Abstract

The term Justice Collaborator appeared later after the revision of Law Number 31 of 2014 on Protection of Witnesses and Victims. With this Law provisions concerning the subject of protected law are extended in line with the development of law in the community. In addition to the Witness and Victim, there are other parties who also have a major contribution to uncover certain criminal acts, one of which is the Justice Collaborator. Therefore, protection must be given to them. Certain crimes mentioned above are criminal acts of gross human rights violations, corruption, money laundering, terrorism, trafficking in persons, narcotics crimes, psychotropic crimes, sexual offenses against children, and acts other crimes that result in the position of the Witness and/or Victim being faced with a situation that is very dangerous to his life. In this paper we briefly discuss the position of Justice Collaborator who often become victims in the criminal justice system in Indonesia (in victimology perspective).

Keywords: Justice Collaborator in Victimology.

A. Pendahuluan

Kepentingan manusia di dalam masyarakat dilindungi kaidah sosial. Kaidah tersebut terdiri atas kaidah kepercayaan atau keagamaan, kaidah kesusilaan, kaidah sopan santun, dan kaidah hukum.[1] Berbeda dari ketiga kaidah sebelumnya, kaidah hukum ini memiliki karakteristik tersendiri. Kaidah hukum melindungi lebih lanjut berbagai kepentingan manusia yang sudah mendapat perlindungan dari ketiga kaidah lainnya dan melindungi berbagai kepentingan manusia yang belum mendapat perlindungan dari ketiga kaidah sebelumnya tadi. Kaidah hukum dijatuhkan terutama kepada pelakunya yang konkret, yaitu si pelaku pelanggaran yang nyata-nyata berbuat, bukan untuk penyempurnaan manusia, melainkan untuk ketertiban masyarakat agar masyarakat tertib, agar jangan sampai jatuh korban kejahatan, agar tidak terjadi kejahatan.[2] Hukum pidana berbeda dengan tipe hukum lainnya, khususnya dari hukum perdata, karena melibatkan pelanggaran hak dan kewajiban publik yang menciptakan gangguan sosial.[3]

Kebanyakan kejahatan menciptakan korban, yaitu seseorang atau entitas yang menderita fisik atau gangguan emosinal atau perampasan terhadap sesuatu dimana korban memiliki hak hukum.[4] Selain korban, unsur lain yang terdapat dalam sebuah tindak kejahatan adalah pelaku dan saksi. Akan tetapi posisi antara ketiganya (pelaku, korban, dan saksi) terkadang agak sulit untuk dibedakan. Tidak semua kejahatan dapat dilihat secara nyata atau jelas tentang siapa sebenarnya korban itu sendiri. Ada sekelompok pelanggaran yang disebut kejahatan tanpa korban.[5] Seperti telah disebutkan, secara umum dikatakan bahwa tidak ada kejahatan tanpa ada korban, meskipun ada juga beberapa kejahatan yang terjadi tanpa adanya korban, dalam arti korban dari kejahatan itu adalah juga pelaku sendiri, misal perjudian dan penyalahgunaan narkoba (narkotika dan obat-obat terlarang).[6]

Secara sederhana, ilmu pengetahuan yang mempelajari tentang korban kejahatan disebut viktimologi. Sebagai suatu cabang ilmu yang relatif muda, tidak banyak orang yang dapat memahami pengertian, isi, dan ruang lingkup viktimologi. Awalnya pemahaman tentang korban tidak dikembangkan oleh para kriminolog atau sosiolog, melainkan oleh para penyair, penulis dan novelis, misalnya Thomas de Quincey, Khalil Gibran, Aldous Huxley, Marquis de Sade, dan Franz Werfel.[7] Secara etimologi, viktimologi berasal dari gabungan kata "*victima*" dan "*logos*", yang merupakan bahasa Latin. *Victima* (*victim*: Bahasa Inggris) berarti korban, dan *logos* berarti ilmu pengetahuan.[8] "Ilmu baru" ini yang pada hakekatnya merupakan pelengkap atau penyempurnaan dari teori-teori etimologi kriminil yang ada, berusaha menjelaskan mengenai masalah terjadinya berbagai kejahatan atau penimbulan korban kejahatan menurut proporsi yang sebenarnya secara dimensional dan bertujuan memberikan dasar pemikiran guna mengurangi dan mencegah penderitaan dan kepedihan di dunia ini.[9] Viktimologi mengatur tentang tugas mempelajari berbagai subjek. Tyndel (1974: 55 62), misalnya, menulis tentang pelanggaran tanpa korban.[10]

Sebelum membahas lebih lanjut tentang posisi atau kedudukan antara korban, saksi, dan pelaku maka sebaiknya diuraikan terlebih dahulu definsi dari masing-masing unsur tersebut. Definsi korban menurut Arif Gosita, sebagaimana dikutip oleh Bambang Waluyo, menyatakan yang dimaksud dengan korban adalah "mereka yang yang menderita

1. Sudikno Mertokusumo, 2010, Mengenal Hukum (Suatu Pengantar), Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 7.
2. Ibid, hlm. 15.
3. Norman M. Garland, 2009, Criminal Law for The Criminal Justice Professional, McGraw-Hill Companies, hlm. 4
4. Stephen E. Brown, 2013, Criminology Explaining Crime and Its Context, Anderson Publishing, hlm. 511.
5. Ibid, hlm. 512.
6. G. Widiartana, 2009, Viktimologi Perspektif Korban dalam Penanggulangan Kejahatan, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 4.
7. Ezzat A. Fattah, 2000, Victimology: Past, Present and Future, Presses de I'Universite de Montreal, hlm. 22.
8. Ibid, hlm. 1
9. Arif Gosita, 2014, Masalah Korban Kejahatan, Penerbit Universitas Trisakti, hlm. 1.
10. Dragan Petrovec, 1997, Resurrection of Victims, Sosial Justice/Global Options, hlm. 163.

jasmaniah dan rohaniah sebagai akibat tindakan orang lain yang mencari pemenuhan diri sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan kepentingan dan hak asasi yang menderita".[11] Kemudian, seperti yang telah ditulis diatas, Stephen E Brown dalam bukunya yang berjudul *Criminology Explaining Crime and Its Context* menuliskan korban sebagai seseorang atau entitas yang menderita fisik atau gangguan emosinal atau perampasan terhadap sesuatu dimana korban memiliki hak hukum. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, yang dimaksud korban adalah seseorang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana.

Setelah mengetahui definisi mengenai korban, kemudian definisi kedua yang perlu dicari adalah saksi. Secara umum yang disebut dengan saksi adalah orang yang mendengar sendiri, meihat sendiri, dan/atau mengalami sebuah peristiwa. Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi Korban mendefiniskan saksi sebagai orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan/atau ia alami sendiri. Kemudian menurut ketentuan Pasal 55 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang dimaksud pelaku adalah mereka yang melakukan, menyuruh lakukan, atau turut serta malakukan perbuatan.

Antara korban, saksi, dan pelaku seringkali memang tidak mudah untuk dibedakan dalam kasus-kasus tertentu. Masing-masing memiliki peran yang kadang bercampur dalam pemahaman hukum. Suatu ketika seseorang dapat bertindak sebagai pelaku, kemudian orang yang sama dapat dikatakan sebagai korban. Semua bergantung pada perspektif dan pendekatan yang digunakan dalam menilainya. Hal ini direspon oleh pemerintah melalui perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Sebelum diubah, Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban tidak mengatur tentang saksi pelaku. Undang-Undang yang baru salah satunya menambahkan pengaturan mengenai saksi pelaku yang didefiniskan sebagai tersangka, terdakwa, atau terpidana yang bekerja sama dengan penegak hukum untuk mengungkap suatu tindak pidana dalam kasus yang sama. Saksi pelaku ini dapat diberikan penganganan khusus dan penghargaan dengan syarat-syarat tertentu yang disebutkan dalam Undang-Undang.

Tulisan ini akan membahas posisi saksi pelaku dalam sistem peradilan pidana. Apakah saksi pelaku dapat penanganan secara khusus, bahkan penghargaan sebelum atau setelah penjatuhan pidana? Apabila ternyata saksi pelaku tidak mendapatkan haknya sesuai ketentuan Undang-Undang ini maka dapat dikatakan saksi pelaku menjadi korban, baik oleh aparat penegak hukum maupun sistem peradilan pidana yang ada. Untuk itu penulis membahas saksi pelaku mulai definisi dari beberapa literatur dan Peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia dan internasional, serta tinjauan viktimologi dari perspektif teori beserta aliran-aliran yang ada dan praktek empiris.

B. Pembahasan

Masyarakat lebih sering mengenal saksi pelaku dengan istilah *Justice Collaborator (JC)*. Istilah *Justice Collaborator* ini sebenarnya muncul dari Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 04 Tahun 2011. *Justice Collaborator* dalam SEMA tersebut merupakan istilah pengganti untuk saksi pelaku yang bekerjasama.[12] Butir kedua dalam SEMA menyatakan "Dalam upaya menumbuhkan partispasi publik guna mengungkap tindak pidana (sebagaimana dimaksud pada butir kesatu), harus diciptakan iklim yang kondusif, antara lain dengan cara memberikan perlindungan hukum serta perlakuan khusus kepada setiap orang yang mengetahui, melaporkan, dan/atau menemukan suatu hal yang dapat membantu aparat penegak hukum untuk mengungkap dan menangani tindak pidana dimaksud secara efektif.

SEMA Nomor 4 Tahun 2011 merupakan "respon" dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Natlons Convention Against*

11. Bambang Waluyo, 2011, Viktimologi Perlindungan Korban dan Saksi, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 9.
12. lihat Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor Tindak Pidana (Whistle Blower) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (Justice Collaborator) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

Corruption (UNCAC) Tahun 2003. Sebagai negara yang meratifikasi UNCAC, Indonesia wajib menerapkan apa yang menjadi norma di dalamnya. Ketentuan mengenai *Justice Collaborator* terdapat dalam Pasal 37 ayat (2) dan ayat (3) sebagai berikut:

Article 37

Cooperation with Law Enforcement Authorities

(1) Each State Party shall consider providing for the possibility, in appropriate cases, of mitigating punishment of an accused person who provides substantial cooperation in the investigation or prosecution of an offence established in accordance with this Convention.

(2) Each State Party shall consider providing for the possibility, in accordance with fundamental principles of its domestic law, of granting immunity from prosecution to a person who provides substantial cooperation in the investigation or prosecution of an offence established in accordance with this Convention.[13]

Kemudian oleh UU No. 31 Tahun 2014 dijelaskan siapa itu yang disebut saksi pelaku dijelaskan menjadi tersangka, terdakwa, atau narapidana. Sedangkan frasa "yang bekerjasama" dijelaskan sebagai bekerjasama dengan penegak hukum untuk mengungkap suatu tindak pidana dalam kasus yang sama.

Justice Collaborator atau saksi pelaku yang bekerja sama mendapat perlindungan yang diberikan oleh Undang-Undang, yaitu:[14]

a. Saksi, Korban, Saksi Pelaku, dan/atau Pelapor tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikannya, kecuali kesaksian atau laporan tersebut diberikan tidak dengan iktikad baik.
b. Dalam hal terdapat tuntutan hukum terhadap Saksi, Korban, Saksi Pelaku, dan/atau Pelapor atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikan, tuntutan hukum tersebut wajib ditunda hingga kasus yang ia laporkan atau ia berikan kesaksian telah diputus oleh pengadilan dan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Selain kedua hal diatas, *Justice Collaborator* dapat diberikan penanganan secara khusus dalam proses pemeriksaan dan penghargaan atas kesaksian yang diberikan.

Penanganan secara khusus yang dapat diberikan oleh negara kepada *Justice Collaborator* berupa:

a. pemisahan tempat penahanan atau tempat menjalani pidana antara Saksi Pelaku dengan tersangka, terdakwa, dan/atau narapidana yang diungkap tindak pidananya;
b. pemisahan pemberkasan antara berkas Saksi Pelaku dengan berkas tersangka dan terdakwa dalam proses penyidikan, dan penuntutan atas tindak pidana yang diungkapkannya; dan/atau
c. memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa berhadapan langsung dengan terdakwa yang diungkap tindak pidananya.

artinya *Justice Collaborator* mendapatkan penanganan secara khusus sebelum jatuhnya putusan di pengadilan. Selanjutnya, *Justice Collaborator* juga mendapat penghargaan atas kesaksian yang diberikan, berupa:

a. keringanan penjatuhan pidana; atau
b. pembebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Saksi Pelaku yang berstatus narapidana.

Jadi, penghargaan atas kesaksian diberikan pada tahap putusan oleh Hakim di sidang pengadilan. Sehingga memang mereka mendapat "perlakuan spesial" mulai dari status tersangka, terdakwa sampai dengan terpidana sesuai apa yang tercantum

13. Dikutip dari United Natlons Convention Against Corruption, yang dapat diterjemahkan dalam SEMA menjadi:
(2) Setiap negara peserta wajib mempertimbangkan, memberikan kemungkinan dalam kasus-kasus tertentu mengurangi hukuman dari seorang pelaku yang memberikan kerja sama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang diterapkan dalam konvensi ini.
(3) Setiap negara peserta wajib mempertimbangkan kemungkinan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hukum nasionalnya untuk memberikan "kekebalan dari penuntutan" bagi orang yang memberikan kerja sama substansial dalam penyidikan atau penuntutan (Justice Collabaorator) suatu tindak pidana yang ditetapkan berdasarkan konvensi ini.

14. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

pada definisi saksi pelaku dalam Ketentuan Umum Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Perbedaan antara penanganan secara khusus dalam proses pemeriksaan dan penghargaan atas kesaksian yang diberikan dapat dilihat dari pemilihan kata sambung pada setiap jenisnya. Jika dalam penanganan secara khusus diakhiri dengan kata sambung "dan/atau" yang menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif. Artinya dari ketiga penanganan secara khusus diatas dapat diberikan salah satu, dua, bahkan ketiganya. Hal ini dimungkinkan dengan kata "dan/atau" dalam sebuah norma Pasal. Berbeda dengan penghargaan atas kesaksian yang diakhiri dengan kata sambung "atau" yang menyatakan sifat alternatif. Artinya dari kedua penghargaan atas kesaksian diatas, Undang-Undang hanya memberikan salah satu, jika salah satu sudah diberikan maka yang lain tidak mungkin diberikan.

Khusus untuk keringanan penjatuhan pidana sebagaimana dimaksud diatas, dituliskan dalam penjelasan Pasal, yaitu mencakup pidana percobaan, pidana bersyarat khusus, atau penjatuhan pidana yang paling ringan diantara terdakwa lainnya. Mengenai penjatuhan pidana yang paling ringan sejalan dengan asas hukum *in dubio pro reo* yang sangat dipegang oleh hakim dalam memutus suatu perkara di pengadilan.

Kemudian, penulis mencoba menguraikan satu demi satu *Justice Collaborator* mulai dari status tersangka, terdakwa, sampai dengan terpidana. ***Pertama,*** yang disebut tersangka menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) adalah seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Jadi *Justice Collaborator* sudah mendapat penanganan khusus sejak dia pada tahap awal proses peradilan, dalam hal ini masih menyandang predikat sebagai tersangka. Sedangkan perlindungan terhadap *Justice Collaborator* juga diberikan oleh Undang-Undang, seperti yang disebutkan diatas yaitu: a. Saksi, Korban, Saksi Pelaku, dan/atau Pelapor tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikannya, kecuali kesaksian atau laporan tersebut diberikan tidak dengan iktikad baik; dan b. Dalam hal terdapat tuntutan hukum terhadap Saksi, Korban, Saksi Pelaku, dan/atau Pelapor atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikan, tuntutan hukum tersebut wajib ditunda hingga kasus yang ia laporkan atau ia berikan kesaksian telah diputus oleh pengadilan dan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Perlindungan kepada *Justice Collaborator* penting diberikan karena tentunya mereka rentan terhadap teror maupun intimidasi dari pihak yang berkepentingan. Bahkan teror maupun intimidasi tersebut dapat membahayakan jiwa yang bersangkutan dan keluarga. Resiko yang harus ditanggung sesorang yang memilih menjadi *Justice Collaborator* dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu resiko internal dan resiko eksternal:

1. Resiko internal
   a. Para *Justice Collaborator* akan dimusuhi oleh rekan-rekannya sendiri.
   b. Jiwa keluarga *Justice Collaborator* akan terancam.
   c. Para *Justice Collaborator* akan dihabisi karier dan mata pencahariannya.
   d. *Justice Collaborator* akan mendapat ancaman pembalasan fisik yang mengancam keselamatan jiwanya.
2. Resiko Eksternal
   a. *Justice Collaborator* akan berhadapan dengan kerumitan dan berbelit-belitnya rentetan proses hukum yang harus dilewati.
   b. *Justice Collaborator* akan mendapat resiko hukum ditetapkan status hukumnya sebagai tersangka, atau bahkan terdakwa, dilakukan upaya paksa penangkapan dan penahanan, dituntut dan diadili, dan divonis hukuman berikut ancaman denda dan ganti rugi yang beratnya sama dengan pelaku lain.[15]

Secara umum tersangka memiliki hak untuk segera mendapat pemeriksaan oleh penyidik untuk selanjutnya dapat diajukan kepada penuntut umum. Penanganan khusus yang diberikan oleh Undang-Undang kepada tersangka (dalam hal ini *Justice Collabaorator*) adalah:

15. Firman Wijaya, 2012, Whistle Blower dan Justice Collaborator dalam Perspektif Hukum, Penaku, Jakarta, hlm. 15.

a. pemisahan tempat penahanan atau tempat menjalani pidana antara Saksi Pelaku dengan tersangka, terdakwa, dan/atau narapidana yang diungkap tindak pidananya; dan/atau
b. pemisahan pemberkasan antara berkas Saksi Pelaku dengan berkas tersangka dan terdakwa dalam proses penyidikan, dan penuntutan atas tindak pidana yang diungkapkannya.

***Kedua*,** yang dimaksud terdakwa menurut KUHAP adalah seorang tersangka yang dituntut, diperiksa dan diadili di sidang pengadilan. Pada tahap ini seseorang yang tadinya sebagai tersangka sudah diajukan kepada penuntut umum untuk kemudian diperiksa dan diadili di sidang pengadilan. Penanganan secara khusus untuk *Justice Collabaorator* kepada terdakwa sama dengan tersangka seperti pada bagian kesatu diatas, ditambah dengan penanganan khusus berupa memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa berhadapan langsung dengan terdakwa yang diungkap tindak pidananya.

Selain mendapat penanganan khusus seperti diatas, tersangka atau terdakwa yang merupakan *Justice Collabaorator* juga berhak mendapat perlindungan. Perlindungan tersebut diatur dalam Peraturan Bersama Meneteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Komisi Pemeberantasan Korupsi Republik Indonesia, dan Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Republik Indonesia tentang Perlindungan bagi Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama. Perlindungan dimaksud adalah; a) perlindungan fisik dan psikis dan b) perlindungan hukum yang diberikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

***Ketiga*,** yang dimaksud narapidana menurut Permenkumham No. 21 Tahun 2016 adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di lembaga pemasyarakatan. Jadi, seseorang yang tadi sebagai *Justice Collabaorator* kini telah menjadi narapidana yang artinya telah mendapat putusan di pengadilan. Perlakuan yang berhak didapat oleh narapidana berbeda dengan *Justice Collabaorator* yang masih menyandang predikat sebagai tersangka atau terdakwa. Apabila tersangka atau terdakwa mendapat penanganan secara khusus, maka narapidana mendapatkan hak berupa penghargaan atas kesaksian yang diberikan. Sebenarnya, *Justice Collabaorator* sebelum dijatuhkan pidana pada proses peradilan juga mendapat apa yang tadi disebut sebagai penghargaan, yaitu berupa keringanan penjatuhan pidana. Setelah penjatuhan pidana dan saksi pelaku berubah status menjadi tersangka, kemudian mendapat penghargaan berupa pembebebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam tulisan ini, penulis mencoba lebih membahas tentang penghargaan yang diberikan kepada *Justice Collabaorator* atas kesaksian yang diberikan. Secara umum telah diuraikan singkat tentang bentuk penghargaan bagi *Justice Collabaorator*. Namun, penghargaan yang diberikan tersebut juga harus memenuhi persyaratan yang disebutkan dalam Pasal 4 Peraturan Bersama Tahun 2011 tersebut diatas, yaitu sebagai berikut:

a. tindak pidana yang akan diungkap merupakan tindak pidana serius dan/atau terorganisir;
b. memberikan keterangan yang signifikan, relevan dan andal untuk mengungkap suatu tindak pidana serius dan/atau terorganisir;
c. bukan pelaku utama dalam tindak pidana yang akan diungkapnya;
d. kesediaan mengembalikan sejumlah aset yang diperolehnya dari tindak pidana yang bersangkutan, hal mana dinyatakan dalam pernyataan tertulis;
e. adanya ancaman yang nyata atau kekhawatiran akan adanya ancaman, tekanan, baik secara fisik maupun psikis terhadap saksi pelaku yang bekerjasama atau keluarganya apabila tindak pidana tersebut diungkap menurut keadaan yang sebenarnya.

Lebih lanjut, tindak pidana serius dan terorganisir sebagaimana dimaksud diatas adalah adalah tindak pidana korupsi, pelanggaran hak asasi manusia yang berat, narkotika/psikotropika, terorisme, pencucian uang, perdagangan orang, kehutanan dan/atau tindak pidana lain yang dapat menimbulkan bahaya dan mengancam keselamatan masyarakat luas. Jadi saksi pelaku tidak berlaku bagi setiap tindak pidana. Ada jenis tertentu yang disebutkan dan ada batasan tertentu pula yang juga disebutkan, yaitu yang dapat menimbulkan bahaya dan mengancam keselamatan

masyarakat luas. Secara teori, hal ini dikategorikan hukum pidana khusus, yaitu ketentuan-ketentuan hukum pidana yang secara materiil berada di luar KHUP atau secara formil berada di luar KUHAP. Dapat juga dikatakan bahwa hukum pidana khusus adalah hukum pidana di luar kodifikasi.[16]

Masih secara teori, hukum pidana khusus dibagi menjadi 2 (dua) bagian , yaitu hukum pidana khusus dalam undang-undang hukum pidana dan hukum pidana khusus bukan dalam undang-undang hukum pidana. Hukum pidana khusus dalam undang-undang pidana contohnya seperti yang tersebut di atas, yaitu Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, dan lain sebagainya. Dalam sejumlah undang-undang tersebut, aturan mengenai hukum materiil maupun mengenai hukum formilnya menyimpang dari KUHP dan KUHAP. Keberlakuan hukum pidana khusus ini didasarkan pada asas *lex specialis derogate legi generali* atau hukum khusus mengesampingkan hukum umum.[17] Kemudian, setelah persyaratan sudah terpenuhi, maka ada beberapa mekanisme yang harus ditempuh untuk mendapatkan penghargaan bagi para *Justice Collabaorator* adalah sebagai berikut:

a. penghargaan berupa keringanan tuntutan hukuman, termasuk menuntut hukuman percobaan, yaitu:
    1) permohonan diajukan oleh pelaku sendiri kepada Jaksa Agung atau Pimpinan KPK;
    2) LPSK dapat mengajukan rekomendasi terhadap Saksi Pelaku yang Bekerjasama untuk kemudian dipertimbangkan oleh Jaksa Agung atau Pimpinan KPK;
    3) permohonan memuat identitas Saksi Pelaku yang Bekerjasama, alasan dan bentuk penghargaan yang diharapkan;
    4) Jaksa Agung atau Pimpinan KPK memutuskan untuk memberikan atau menolak memberikan penghargaan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
b. penghargaan berupa pemberian remisi dan/ atau pembebasan bersyarat, maka permohonan diajukan oleh Saksi Pelaku yang bekerja sama, Jaksa Agung, Pimpinan KPK dan/atau LPSK kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk kemudian diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
c. Setelah semua peryaratan dan mekanisme diatas terpenuhi, maka pertanyaan yang timbul adalah apakah saksi pelaku otomatis akan mendapat penanganan secara khusus dan penghargaan atas kesaksian yang diberikan seperti yang telah diuraikan diatas?

Pertama, lembaga yang berwenang memberikan penghargaan dari uraian diatas bertahap, yaitu mulai dari permohonan oleh saksi pelaku sendiri kepada Jaksa Agung atau Pimpinan KPK, atau melalui LPSK yang mengajukan rekomendasi "hanya sekedar untuk" dipertimbangkan oleh Jaksa Agung atau Pimpinan KPK. Artinya keduanya (Jaksa Agung atau Pimpinan KPK) dapat saja memberikan atau menolak memberikan permohonan atau rekomendasi tersebut. Jadi saksi pelaku dalam hal ini bisa jadi sangat dirugikan atau dapat menjadi korban dari sistem peradilan pidana yang ada karena kemungkinan Jaksa Agung atau Pimpinan KPK menolak permohonan atau rekomendasi tersebut. Padahal, menurut saksi pelaku, dia sudah memenuhi baik persyaratan maupun mekanisme yang telah ditentukan. Disini subjektivitas dari penegak hukum, dalam hal ini Jaksa Agung dan Pimpinan KPK sangat menentukan.

Nasib dari saksi pelaku tindak kejahatan tidak berhenti disitu saja. Kemungkinan kedua apabila permohonan atau pengajuan dikabulkan oleh Jaksa Agung atau Pimpinan KPK, Penuntut Umum wajib menyatakan dalam tuntutannya mengenai peran yang dilakukan oleh Saksi Pelaku dalam membantu proses penegakan hukum agar dapat menjadi pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan. Akan tetapi hakim yang juga merupakan penegak hukum belum tentu memberikan penghargaan dimaksud dalam putusannya. Contoh kasus yang dapat diambil dari peristiwa semacam ini adalah kasus korupsi e-KTP

16. Eddy O.S. Hiariej, 2016, Prinsip-Prinsip Hukum Pidana (Edisi Revisi), Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 24.
17. Ibid, hlm. 25.

Andi Agustinus alias Andi Narogong yang secara singkat adalah sebagai berikut:[18]

Majelis Hakim Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengabulkan permohonan *Justice Collaborator (JC)* yang diajukan Andi Agustinus alias Andi Narogong. Majelis berpendapat, Narogong telah kooperatif dalam persidangan dan mengungkap nama-nama lain dalam kasus korupsi e-KTP. Keputusan Majelis Hakim tersebut mengacu kepada surat dari Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Nomor kep 1536/2017 tanggal 5 Desember 2017 yang menetapkan terdakwa sebagai saksi pelaku atau *Justice Collaborator*. Selain itu, hakim menilai sikap Narogong sudah sesuai dengan aturan SEMA Nomor 4 tahun 2011. Aturan itu menyebutkan, seseorang bisa dinyatakan sebagai *Justice Collaborator* apabila mengakui kejahatannya, bukan pelaku utama, bersedia membantu membongkar kasus, serta bersedia mengembalikan aset-aset hasil dari korupsi yang dilakukannya. Akan tetapi, meskipun Majelis Hakim mengabulkan permohonan status *Justice Collaborator*, namun hakim tetap tidak meringankan hukuman Narogong. Majelis Hakim memvonis Narogong 8 tahun penjara dan denda Rp1 miliar sesuai dengan tuntutan Jaksa KPK. Alasannya, hakim menilai dampak dari perbuatan Narogong tetap harus diperhitungkan secara adil.

Dari kasus di atas dapat dikatakan bahwa saksi pelaku atau *Justice Collaborator* sangat mungkin menjadi korban dalam sistem peradilan pidana. Padahal dia telah memenuhi persyaratan dan melalui prosedur yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Quinney (1972) menyiratkan bahwa korban 'dihasilkan' melalui kegiatan praktis dan politik yang didukung oleh "retorika viktimisasi".[19]

Dari uraian singkat kasus diatas, jika dilihat dari perspektif pendekatan viktimologi (Sandra Walklate, 2003) membagi pendekatan dalam viktimologi menjadi: a) Viktimologi Positivisme *(Positivistic Victimology)*, b) Viktimologi Radikal *(Radical Victimology)*, dan c) Viktimologi Kritis *(Critical Victimology)*.[20] Menurut penulis, kasus dan model penegakan yang ada seperti contoh di atas dapat diklasifikasikan dalam pendekatan viktimologi radikal. Hal ini dikarenakan *Justice Collaborator* yang sudah diberikan "perlakuan spesial" oleh Peraturan Perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang yang bersifat umum sampai dengan Peraturan menteri yang lebih bersifat teknis, bahkan sampai Surat Edaran dari institusi penagak hukum ternyata masih belum mendapat perlindungan sesuai apa yang menjadi haknya. Atau dengan kata lain, mungkin *Justice Collaborator* menjadi korban dalam sistem peradilan pidana. Hal ini sesuai dengan pendekatan viktimologi radikal yang dikemukakan (Young, 1986) yang menyatakan bahwa dalam pendekatan radikal viktimologi lebih memberikan perhatian pada kombinasi analisis terhadap negara dan tindakannya terhadap pengalaman hidup korban kejahatan.

Seperti dituliskan diatas, secara teori pendekatan dalam viktimologi terbagi dalam: viktimologi positivis, viktimologi radikal, dan viktimologi kritis. Disini penulis akan menguraikan mengapa pendekatan viktimologi radikal digunakan dalam kasus yang diangkat. Viktimologi radikal lahir sebagai kritik dari pendekatan sebelumnya (pendekatan viktimologi positivis) yang meletakkan dasar-dasar ilmu viktimologi. pendekatan viktimologi radikal dipengaruhi dari gerakan anti kekerasan terhadap perempuan dan anak (*gender based violence*).

Viktimologi radikal mengkritik ketidakhati-hatian korban (*victim precipitation*) sebagai konsep yang 'menyalahkan korban' (*blaming the victim*). Setidaknya ada 2 (dua) model atau variasi dalam viktimologi radikal. Pertama, adalah Quinney dari Amerika Serikat dan yang kedua beberapa tokoh dari Inggris seperti; Jones, Lea, Metthes dan Young. Dalam tulisan ini penulis lebih memilih pendapat yang dikemukakan oleh Young yang lebih kontekstual dengan kasus yang dituliskan dalam paragraf sebelumnya. Pendapat Young lebih memberi perhatian pada kombinasi analisis terhadap negara dan tindakannya terhadap pengalaman hidup korban kejahatan. Kasus Andi Narogong diatas yang menghasilkan saksi pelaku atau *Justice Collaborator* sebagai perlakuan negara

18. tirto.id, Apa itu Justice Collaborator dalam Putusan Andi Narogong, diakses pada 16 Oktober 2018
19. James A. Holstein and Gale Miller, 1990, Rethinking Victimization: An Interactional Approach to Victimology, Symbolic Interaction, hlm. 104.
20. Pamela Davies, Peter Francis and Victor Jupp, 2003, Victimisation: Theory, Research and Policy, Palgrave Macmillan, Hampshire-New York.

terhadap korban. Ada dua unsur dari viktimologi radikal, yaitu:

a. fokus pada aspek sosiologi dan geografi dari bagian komunitas yang paling rentan
b. Dampak yang dialami korban sebagai hasil dari tingkat resiko dan kerentanan

Sebagai sebuah pendekatan keilmuan, viktimologi radikal juga memiliki kontribusi, yaitu: Mengkontekstualisasikan viktimologi dalam kerangka sosial ekonomi dan politik yang lebih luas; menekankan fokus pada tindakan yang dilakukan oleh institusi negara dan aparatnya; dan mempromosikan ilmu viktimologi dengan berbagai pihak, khususnya dengan pemerintah di tingkat lokal dalam mencegah munculnya korban. Selain itu, pendekatan viktimologi radikal juga menyisakan kritik, antara lain: masih menggunakan kerangka atau berbasis pada pendekatan positivisme; menyederhanakan pemikiran tentang hukum dan negara; dan sangat terbatas agenda penelitiannya. Oleh sebab itu, kritik tersebut yang selanjutnya akan menghasilkan pendekatan baru dalam viktimologi, yaitu pendekatan viktimologi kritis.

C. Penutup

Pengaturan mengenai saksi pelaku (*Justice Collaborator*) telah ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mulai dari Undang-Undang, Peraturan Bersama Menteri, sampai pada Surat Edaran Mahkamah Agung. Akan tetapi dalam kenyataannya kadang mereka mendapat perlakuan yang tidak sesuai dengan aturan hukum dalam sistem peradilan pidana. Para saksi pelaku ini telah menjadi korban dari sistem peradilan pidana itu sendiri.

Oleh karena itu, sebaiknya instrumen hukum yang mengatur tentang *Justice Collaborator* (yang telah ada) lebih diperjelas norma dan pengaturannya. Agar tidak terjadi "korban-korban" lagi dalam penegakan hukum. Selain itu, aparat penegak hukum sebaiknya juga harus ditingkatkan kompetensinya agar lebih profesional dalam proses penegakan hukum.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Apetrovec, Degan, 1997, *Resurrection of Victims,* Social Justice/Global Option.

Davies, Pamela, Peter Francis dan Victor Jupp, 2003, *Victimisation: Theory, Research and Policy*, Palgrave Macmillan, Hampshire-New York.

Fattah, Ezzat A, 2000, *Victimology: Past, Present and Future*, Presses de I'Universite de Montreal.

Gosita, Arif, 2014, *Masalah Korban Kejahatan*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

G. Widiartama, 2009, *Perspektif Korban dalam Penanggulangan Kejahatan*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.

Hiariej, Eddy O.S, 2016. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana Edisi Revisi,* Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.

Holstein, James A, dan Gale Miller, 1990, *Rethinking Victimization: An Interactional Approach to Victimology*, Symbolic Interaction.

Mertokusumo, Sudikno, 2010. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar),* Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.

Norman M, Garland, 2009, *Criminal Law for The Criminal Justice Professional*, McGraw-Hill Companies.

Stephen E, Brown, 2013, *Criminology Explaining Crime and Its Context*, Anderson Publishing.

Waluyo, Bambang, 2011, Viktimologi Perlindungan Korban dan Saksi, Jakarta: Sinar Grafika.

Wijaya, Firman, 2012, *Whistle Blower dan Justice Collaborator dalam Perspektif Hukum*, Jakarta: Penaku.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

United Nations Convention Against Corruption, 2003.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Peraturan Bersama Meneteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Komisi Pemeberantasan Korupsi Republik Indonesia, dan Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Republik Indonesia Tahun 2011 tentang Perlindungan bagi Pelapor.

Peraturan Meteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (Whistleblower) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (Justice Collaborators) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

PROBLEMATIKA PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ADAT DI BALI

Made Oka Cahyadi Wiguna
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedarto, SH Tembalang Semarang
okacahyadi@undiknas.ac.id
Naskah diterima: 18/08/2019, direvisi: 04/11/2019, disetujui:14/11/2019

Abstrak

Upaya untuk mewujudkan pendaftaran tanah terhadap tanah adat di Bali diwujudkan dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Permasalahannya, belum adanya landasan yuridis substansi pendaftaran tanah milik Desa Adat, berdasarkan hierarki perundang-undangan. Kemudian, terdapat dissinkronisasi berbagai pengaturan terkait objek pendaftaran tanah adat di Bali. Pembentukannya sebaiknya mempunyai landasan yuridis yang kuat. Sehingga bangunan hukum dari Perda tersebut menjadi kokoh, agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Maka dari itu, sudah sepatutnya dibutuhkan landasan yuridis yang bersumber dari norma-norma hukum yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Berbagai produk hukum yang mengatur mengenai objek pendaftaran tanah adat di Bali hendaknya perlu disinkronisasikan. Maksudnya adalah untuk menghindarkan terjadinya tumpang tindih pengaturan objek pendaftaran tanah adat di Bali. Sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang substantif.

Kata kunci: Pendaftaran Tanah Adat

Abstract

Efforts to realize land registration of customary land in Bali are manifested in the provisions of Article 58 paragraph (1) of the Provincial Regulation of Bali Number 4 of 2019 on Customary Villages in Bali. The problem is that there is no juridical basis for the substance of the registration of land belonging to the Desa Adat, based on a hierarchy of laws. Then, there are various synchronization of regulations related to customary land registration objects in Bali. Its formation should have a strong juridical foundation. So that the legal building of the regulation becomes sturdy, in order to achieve the desired goals. Therefore, it is fitting to have a legal basis derived from higher legal norms in accordance with the hierarchy of laws and regulations. Various legal products governing the object of registration of customary land in Bali should need to be synchronized. The intention is to avoid overlapping arrangements over customary land registration objects in Bali. So that it can provide a guarantee of substantive legal certainty.

Keywords: Customary Land Registration

A. Pendahuluan

Umat manusia menempatkan tanah sebagai sesuatu hal yang sangat penting untuk dihaki dalam kehidupannya. Nurhasan Ismail berpendapat bahwa kedudukan dan fungsi tanah sangat penting bagi kehidupan manusia yaitu sebagai sumber kehidupan manusia yang berkaitan dengan harga diri manusia, kesejahteraan dan kemakmuran, kekuasaan dan dekat dengan nilai-nilai kesakralan.[1]

Tanah bagi masyarakat hukum adat mempunyai arti yang cukup penting dalam kehidupannya. Tak terkecuali di Bali, bagi masyarakat hukum adat di Bali yang disebut sebagai Desa Adat[2] tanah juga mempunyai fungsi yang sangat penting. Mengutip Suasthawa Dharmayuda, tanah berfungsi *pertama*, sebagai sarana penunjang kehidupan anggota masyarakatnya, *kedua*, mempunyai dimensi sosial dalam lingkungan Desa Adat yang berfungsi sebagai pasar, lapangan desa dan lainnya, *ketiga,* berperan penting dalam pelaksanaan ritual keagamaan Hindu di lingkungannya. Belum lagi jika dikaitkan dengan hubungan spiritual antara masyarakat dengan para leluhurnya. Dimana tanah dianggap sebagai tempat bersemayamnya roh-roh para leluhur.[3] Oleh karenanya, pada ketentuan Pasal 10 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (Perda Desa Adat di Bali) menetapkan fungsi "Tanah Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memiliki fungsi adat, keagamaan, tradisi, budaya, dan ekonomi".

Beberapa hal tersebut menempatkan tanah adat khususnya menjadi sangat vital fungsinya bagi Desa Adat di Bali. Guna memberikan suatu kepastian hukum terhadap tanah adat tersebut, maka dibutuhkan adanya pengakuan dan perlindungan hukum. Bahkan tidak hanya berhenti hanya pada tataran pengakuan saja, dibutuhkan adanya jaminan kepastian hukum. Mengingat masyarakat Desa Adat di Bali merupakan bagian dari segenap bangsa Indonesia yang mempunyai hak untuk diberi jaminan kepastian hukum.

Kepastian hukum yang dimaksudkan, dapat diwujudkan melalui upaya administratif, yaitu pendaftaran tanah adat yang menghasilkan suatu alat bukti atas hak atas tanah. Merujuk pandangan I Made Suwitra bahwa konsep kepastian hukum dalam hal ini adalah alat bukti tertulis mengenai kepemilikan hak atas tanah ketika bersinggungan dengan klaim mengenai kepemilikan serta nilai kepastian hukum berkaitan pula dengan konsistensi norma yang mengaturnya.[4] Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA, yaitu: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah".

Upaya untuk mewujudkan pendaftaran tanah terhadap tanah adat di Bali terus dilakukan. Terakhir upaya tersebut diwujudkan dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) Perda Desa Adat di Bali yang mengatur "Tanah milik Desa Adat didaftarkan atas nama Desa Adat". Memberikan payung hukum melalui Perda terhadap pendaftaran tanah adat milik Desa Adat di Bali, merupakan upaya positif segenap Pemerintah Daerah Provinsi Bali yang harus diapresiasi.

Akan tetapi, dalam upaya tersebut nampaknya membutuhkan bangunan sistem norma hukum yang lebih hierarkis dan kokoh. Saat ini daya berlaku Perda Desa Adat di Bali tersebut, khususnya pengaturan mengenai pendaftaran tanah desa adat

1. Nurhasan Ismail, "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat" Jurnal Rechtsvinding, Volume 1, No. 1, (Januari-April, 2012), hlm. 34.
2. Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (Perda Desa Adat di Bali), Desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurundalam ikatan tempat suci (kahyangan tiga atau kahyangan desa), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
3. I Made Suasthawa Dharmayuda, 1987, Status dan Fungsi Tanah Adat di Bali Setelah Berlakunya UUPA, CV. Kayu Mas: Denpasar.
4. I Made Suwitra, Konflik Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah Adat di Bali, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Ilmu Hukum Pada FH Universitas Warmadewa, disampaikan pada rapat terbuka senat Universitas Warmadewa, Denpasar: FH Universitas Warmadewa, 10 September 2014, h1m. 3-4.

masih lemah jika dilihat dari perspektif tata urutan perundang-undangan. Sehingga asumsinya dalam pemberlakuannya pendaftaran tanah adat milik Desa Adat di Bali belum dapat diterapkan dengan baik dan efektif. Dengan tidak tersistematisasinya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah adat khususnya di Bali, dapat berdampak negatif. Dampaknya, tidak terdapat suatu kepastian hukum terhadap eksistensi tanah adat itu sendiri termasuk juga eksistensi Desa Adatnya.

Penulis berpandangan bahwa terdapat permasalahan berkaitan dengan landasan yuridis ketentuan pendaftaran tanah milik Desa Adat dalam Perda Desa Adat di Bali jika mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik disebutkan salah satunya adalah kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.[5]

Selanjutnya, terdapat kerancuan terhadap objek pendaftaran tanahnya. Apabila mengacu pada Penjelasan Pasal 55 ayat (3) huruf b Perda Desa Adat di bali, terdapat dua macam tanah desa adat, yaitu:

a. Tanah yang dikelola langsung oleh Desa Adat seperti tanah *setra* (kuburan), *tanah palaba Pura*, tanah pasar dan lainnya.
b. Tanah milik Desa Adat yang diserahkan pengelolaannya kepada *krama Desa Adat* (anggota masyarakat adat) seperti *tanah pekarangan Desa Adat* dan *tanah ayahan Desa Adat.*

Dengan demikian berdasarkan uraian pendahuluan di atas, maka terdapat permasalahan yang menarik untuk dibahas sehingga dapat menjawab permasalahan hukum yang terjadi. Adapun permasalahan yang hendak dijawab dalam tulisan ini adalah Bagaimana landasan yuridis pendaftaran tanah adat dalam Perda Desa Adat di Bali ? Kemudian permasalahan berikutnya adalah Apakah semua jenis tanah adat di Bali dapat menjadi objek pendaftaran tanah?

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan preskripsi mengenai tata urutan perundang-undangan, konsistensi dan sinkronisasi peraturan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah adat. Harapannya adalah agar Negara segera merespons mengatur tanah adat sebagai bagian dari hak atas tanah yang menjadi objek pendaftaran tanah di Indonesia. Hal tersebut merupakan langkah dalam rangka pembaharuan hukum nasional terkait konsistensi pengaturan tanah adat sebagai suatu hak atas tanah. Dengan demikian, hal tersebut akan memperkuat daya berlakunya Perda Desa Adat di Bali.

B. Pembahasan

B.1. Landasan Yuridis Pendaftaran Tanah Adat

Sebelum membahas lebih jauh mengenai Pendaftaran Tanah Adat di Bali, maka penting untuk terlebih dahulu diketahui Konsep Pendaftaran Tanah secara umum dan landasan yuridisnya setelah UUPA diundangkan. Pendaftaran tanah sesungguhnya mempunyai tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap suatu hak atas tanah yang dimiliki oleh pihak tertentu.

Hans Kelsen dengan Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie*) menyebutkan bahwa dalam norma-norma hukum tersebut berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan atau hierarki sehingga terdapat suatu tata susunan dimana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, begitu pula dengan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar juga pada norma yang lebih tinggi lagi kemudian begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi yang bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).[6]

Nampaknya, hakikat teori ini pula yang terkandung dalam undang-undang mengenai Tata Urutan Perundang-undangan di Indonesia berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan.

5. Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain: a. kejelasan tujuan, b. kelembagaan dan pejabat pembentuk yang tepat, c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, d. dapat dilaksanakan, e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, f. kejelasan rumusan, g. keterbukaan.
6. Maria Farida Indrati S, 2017, Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Kanisius: Yogyakarta, hlm. 41.

Pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) diatur bahwa:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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.

Persoalan pendaftaran tanah secara umum sesungguhnya telah diatur dalam UUPA. UUPA sebagai payung hukum yang mengatur mengenai ketentuan-ketentuan pokok keagrariaan bersumber pada ketentuan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yaitu "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA merupakan landasan yuridis mengenai pendaftaran tanah di Indonesia. Pada ketentuan tersebut secara implisit menyebutkan bahwa ketentuan mengenai pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Maka dari itu, kemudian diundangkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sebagai pengganti peraturan pemerintah tentang Pendaftaran Tanah tahun 1961, diundangkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Pendaftaran Tanah), karena peraturan pemerintah sebelumnya dianggap tidak lagi mampu memberikan landasan hukum yang optimal untuk mendukung pembangunan nasional.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah, dapat kita temukan apa sesungguhnya yang dimaksud dengan pendaftaran tanah.

> Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dapat dicermati bahwa kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari berbagai kegiatan, yang berujung pada diberikannya surat tanda bukti hak yaitu sertipikat hak atas tanah. Harris Yonatan Parmahan Sibuea berpandangan bahwa dengan pendaftaran tanah maka pemegang hak atas tanah akan mendapatkan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang berfungsi untuk menjamin eksistensi haknya.[7]

Eksistensi suatu hak merupakan wujud dari terjaminnya hak atas tanah oleh Negara. Jaminan itu yang kemudian disebut dengan suatu kepastian hukum. Indra Yudha Koswara memberikan pandangannya bahwa, dengan dilaksanakannya kegiatan pendaftaran tanah maka jaminan kepastian hukum yang dituju adalah kepastian terhadap status hak yang didaftarkan, juga melingkupi kepastian terhadap subjek dan objek hak dengan mendapatkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.[8]

Pada ketentuan Pasal 9 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah ditentukan objek pendaftaran tanah meliputi:

a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
b. Tanah hak pengelolaan;
c. Tanah wakaf;
d. Hak milik atas satuan rumah susun;
e. Hak tanggungan;
f. Tanah Negara.

Objek pendaftaran di atas sejatinya adalah hak atas tanah yang diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

7. Harris Yonatan Parmahan Sibuea, "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali", Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan, Volume 2 No. 2, (November, 2011), hlm. 289.
8. Indra Yudha Koswara, "Pendaftaran Tanah Sebagai Wujud Kepastian Hukum Dalam Rangka Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)", Jurnal Hukum Positum, Volume 1 No. 1, (Desember, 2016), hlm. 36.

a. Hak milik;
b. Hak guna usaha;
c. Hak guna bangunan;
d. Hak pakai;
e. Hak sewa;
f. Hak membuka hutan;
g. Hak memungut hasil hutan;
h. Hak-hak lain yang tidak termasuk hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam dua ketentuan di atas dapat dipahami bahwa tanah adat tidak termasuk bagian dari objek pendaftaran tanah dan sebagai suatu hak atas tanah menurut UUPA. Sehingga apabila kemudian ketentuan mengenai pendaftaran tanah adat hanya diatur di dalam suatu peraturan daerah, nampaknya daya keberlakuannya akan lemah. Hal tersebut menjadi salah satu persolan hukum dalam merumuskan landasan yuridis suatu peraturan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan UU Pembentukan Peraturan.[9]

Menurut Maria Farida mengenai daya laku (*geltung*) suatu norma akan ada, jika norma tersebut dibentuk oleh norma yang lebih tinggi dalam suatu tata urutan peraturan perundang-undangan atau dibentuk oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membentuk norma tersebut.[10] Dalam konteks Perda Desa Adat di Bali yang mengatur tanah adat dapat didaftarkan atas nama Desa Adat, hal tersebut belum terwujud. Sehingga dasar hukum pendaftaran tanah adat di Bali menggunakan Perda tersebut dapat menimbulkan ketidakefektifan keberlakuannya (berkaitan dengan daya guna dari suatu norma). Oleh Maria Farida, daya guna *(efficacy)* dari suatu norma akan dilihat dari berdayaguna secara efektif atau tidak.[11]

Sebut saja dalam UUPA, di dalamnya belum menyebutkan tanah adat sebagai suatu hak atas tanah dan PP Pendaftaran Tanah yang tidak mengatur tanah adat sebagai objek pendaftaran tanah. Penulis berpandangan, kepastian hukum terhadap status hak atas tanah yang menjadi objek pendaftaran tanah harus bersumber pada adanya konsistensi norma yang mengaturnya. Konsistensi tersebut harus terbangun mulai dari norma hukum yang tertinggi sampai dengan norma hukum pelaksananya berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Zainal Arifin Hoesein berpandangan bahwa untuk mewujudkan kepastian hukum, peraturan itu harus memenuhi syarat-syarat, salah satunya adalah konsisten dalam perumusan. Konsistensi tersebut olehnya diklasifikasikan ke dalam konsisten *intern*, yaitu dalam pertautan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama harus terjaga hubungan kaidah-kaidahnya, kemudian konsisten *ekstern* yaitu, terdapat suatu hubungan yang harmonis mengenai kaidah-kaidahnya antara berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan.[12]

Oleh karena itu, dalam hal pembentukan norma pendaftaran tanah adat, dibutuhkan perangkat pengaturan yang mengaturnya sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan teori perjenjangan norma, maka seharusnya pengaturan norma mengenai tanah adat sebagai suatu hak atas tanah yang sekaligus objek pendaftaran tanah idealnya dirumuskan dalam suatu undang-undang. Kemudian diatur lebih lanjut mengenai tata laksananya dalam peraturan yang derajatnya lebih rendah, bahkan sampai pada tataran Perda yang memuat penjelasan atau tindak lanjut dari peraturan di atasnya.

Peluang pengaturan tanah adat sebagai suatu hak atas tanah di dalam suatu undang-undang sesungguhnya sudah jelas. Sebut saja pada level konstitusi, ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, yaitu: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip

9. Lihat Lampiran I Penjelasan Undang-Undang Repbulik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
10. Maria Farida Indrati S, Op.Cit.,hlm. 39.
11. Ibid.
12. Zainal Arifin Hoesein, "Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum", Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan hukum Nasional, Volume 1 No. 3. (Desember, 2012) hlm. 316.

Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Salah satu hak tradisional yang dimaksud adalah hak penguasaan tanah-tanah yang secara tradisional mereka tempati.

Pasal 14 ayat (1) Konvensi Masyarakat Hukum Adat di Negara-Negara Merdeka menyebutkan bahwa:[13]

> Hak-hak atas apa yang dimiliki dan apa yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan terhadap tanah-tanah yang secara tradisional mereka tempati harus diakui. Selain itu, dalam situasi yang tepat harus diambil upaya-upaya untuk menjaga dan melindungi hak dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk menggunakan tanah-tanah yang tidak secara eksklusif mereka tempati, tetapi yang secara tradisional mereka masuki untuk menyambung hidup dan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tradisional. Dalam hal ini, perhatian khusus harus diberikan pada situasi yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat pengembara dan para peladang berpindah.

Berkaitan dengan pengakuan Negara terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat, telah disebutkan pula pada Pasal 26 ayat (3) *United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous People : "States shall give legal recognition and protection to these lands, territories and resources. Such recognition shall be conducted with due respect to the customs, traditions and land tenure systems of the indigenous peoples concerned".*[14]

Jika mengacu pada ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, sesungguhnya telah jelas adanya suatu mandat yang diberikan oleh konstitusi kepada penyelenggara Negara untuk memberikan pengakuan atas hak tradisional termasuk tanah adat di dalam undang-undang.[15] Kenyataannya, *ius constitutum* mengenai pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Substansi dari berbagai peraturan tersebut berpotensi tumpang tindih yang dapat menyebabkan konflik pertanahan. Salah satu contohnya adalah tumpang tindih UUPA dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.[16]

Pada level undang-undang, peluang untuk merumuskan tanah-tanah adat sebagai suatu hak atas tanah sesungguhnya juga tersirat pada ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Sehingga apabila tanah adat sebagai suatu hak atas tanah masuk menjadi norma yang diatur dalam undang-undang, maka penulis berpandangan bahwa PP Pendaftaran Tanah juga perlu untuk disesuaikan. PP Pendaftaran Tanah merupakan pelaksanaan dari UUPA khususnya Pasal 19.

Mengenai hak atas tanah yang "diakui" sebagai objek pendaftaran tanah dan yang mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum pun hanya hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA (berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 PP Pendaftaran Tanah). Hal tersebut dibuktikan dengan ketentuan pada Pasal 4 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan "Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah". Hak atas tanah yang dimaksudkan adalah hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Menguatnya keinginan untuk mendaftarkan tanah adat dari masyarakat hukum adat nampaknya kontradiktif dengan pendapat dari Boedi Harsono dalam bukunya. Beliau berpandangan bahwa "hak ulayat tidak akan diatur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk diatur, karena pengaturan hak tersebut akan berakibat melangsungkan eksistensinya, maka dari itu pengaturannya yang masih ada dibiarkan tetap berlangsung menurut hukum adat setempat".[17]

Pada kenyataannya dalam perkembangan

13. K169 Konvensi Masyarakat Hukum Adat 1989, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo jakarta/documents/legaldocument/wcms_124568.pdf , diakses 14 Agustus 2019.
14. United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples, https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/10/Deklarasi-PBB-Tentang-Hak-hak-Masyarakat-Adat.pdf, diakses tanggal 14 Agustus 2019.
15. Muazzin, Hak Masyarakat Adat (Indigeneous Peoples) atas Sumber Daya Alam: Perspektif Hukum Internasional, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1 No. 2, (2014), hlm. 336.
16. Markus H. Simarmata, Hukum Nasional Yang Responsif Terhadap Pengakuan dan Penggunaan Tanah Ulayat, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 7 No. 2, (Agustus, 2018), hlm. 291.

dewasa ini masyarakat hukum adat terus menerus menujukkan eksistensinya. Sehingga menuntut untuk mendapatkan pengakuan secara yuridis termasuk pula hak-hak tradisionalnya. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan banyaknya Perda yang diundangkan untuk memberikan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat di daerahnya. Kondisi tersebut justru menyebabkan apa yang menjadi cita hukum dalam hidup berbangsa dan bernegara di Indonesia tidak terwujud. Oleh karena itu, tumpang tindih substansi peraturan antara perda satu dengan perda lainnya mungkin saja terjadi. Eksistensi dari suatu masyarakat hukum adat, ditunjukkan dengan memenuhi beberapa kriteria, yaitu:

a. Adanya subjek hak ulayat yaitu masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu.
b. Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas sebagai *lebensraum* yang sekaligus menjadi objek hak ulayat.
c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak ulayat untuk melakukan berbagai tindakan terhadap objek hak ulayat.[18]

Tentu hal tersebut sesungguhnya merupakan peluang bagi Negara untuk menciptakan hukum yang responsif dan partisipatif. Rahendro Jati memaparkan bahwa untuk mewujudkan peraturan yang partisipatif maka ada dua hal yang saling mengait yaitu:

a. Proses adalah pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilaksanakan melalui mekanisme yang transparan sehingga masyarakat dapat ikut terlibat untuk memberikan masukan-masukan
b. Substansi adalah materi yang akan diatur ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga akan lahir peraturan yang demokratis dan berkarakter responsif.[19]

Sekali lagi apresiasi patut diberikan kepada Pemerintah Provinsi Bali yang telah mengundangkan Perda Desa Adat di Bali. Hak tersebut didasarkan pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Pasal 14 UU Pembentukan Peraturan, Pasal 96 dan 97 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun, dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah adat sangat disarankan bahwa muatan Peraturan Daerah seharusnya menjabarkan lebih lanjut norma dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apalagi nantinya, proses pendaftaran tanah adat yang dimaksud akan bersinggungan dengan instansi vertikal perpanjangan dari pemerintah pusat di daerah yang menjalankan tugas dan kewenangannya berdasarkan undang-undang dan peraturan pendaftaran tanah yang kedudukan secara hierarkinya lebih tinggi dari Perda.

Maksud dan tujuan tulisan ini adalah upaya mendorong Negara untuk segera merumuskan pembaruan hukum guna menempatkan tanah-tanah adat sebagai bagian dari hak atas tanah dan sekaligus menjadikannya sebagai objek pendaftaran tanah. Berdasarkan penjelasan di atas sejauh ini pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berikut dengan hak-hak tradisionalnya termasuk tanah adalah pengakuan yang bersifat deklaratif.[20]

Maka, ke depan harapannya adalah pengakuan dan perilindungan tersebut harus sampai pada ketentuan yang bersifat substantif dan administratif. Ketentuan yang bersifat substantif adalah sampai dengan mengatur model hak atas tanah bagi masyarakat hukum adat pada level undang-undang sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi. Sedangkan pengaturan administratif dimaksudkan mengatur bagaimana tata laksana pendaftaran hak atas tanahnya dalam peraturan pelaksananya. Disamping permasalahan di atas, yang terjadi hari ini seperti halnya Perda Desa Adat di Bali, tidak memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai prosedur dan tata cara serta persyaratan pendaftaran tanah-tanah milik Desa Adat di Bali. Dalam konteks tersebut terjadi kerancuan dalam pengaturannya.

17. Boedi Harsono, 2005, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan: Jakarta, hlm. 282.
18. Maria S.W. Sumardjono, 2005, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi, Kompas: Jakarta, hlm. 55.
19. Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif", Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 1 No. 3 (Desember, 2012), hlm. 332.
20. Muazzin, Op.Cit., hlm. 337.

Sudah barang tentu prosedur dan syarat-syarat pendaftarannya menjadi sumir.

Oleh karenanya teknis prosedur pendaftarannya pun juga perlu untuk disatukan dalam satu peraturan pemerintah yang diikuti oleh peraturan menteri. Sehingga Perda-Perda di daerah yang berusaha untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap tanah-tanah adat dari masyarakat hukum adat di daerahnya menjadi satu bahasa mulai dari penamaan hak atas tanahnya, kepastian hukum pendaftaran haknya dan prosedur pendaftarannya dengan merujuk pada peraturan yang secara level berada di atasnya.

B.2. Dissinkronisasi Hukum Mengenai Objek Pendaftaran Tanah Adat di Bali

Pada bagian pendahuluan telah dijelaskan bahwa terdapat kerancuan mengenai Tanah Milik Desa Adat di Bali yang akan didaftarkan atas nama Desa Adat sebagaimana dirumuskan pada Pasal 58 Perda Desa Adat di Bali. Muncul satu pertanyaan, apakah semua tanah adat Desa Adat didaftarkan atas nama Desa Adat atau hanya jenis tanah adat tertentu. Seperti yang dijelaskan di atas bahwa, terdapat beberapa jenis tanah desa adat di Bali yang kemudian diklasifikasikan ke dalam dua kelompok oleh Perda Desa Adat di Bali.

Klasifikasi tersebut adalah tanah milik Desa Adat, baik yang dikelola langsung oleh Desa Adat, seperti: tanah setra, tanah palaba, tanah pasar/*tenten*, dan lain-lain, maupun yang diserahkan pengelolaannya kepada *Krama Desa Adat* (warga Desa Adat), seperti tanah pakarangan Desa Adat dan tanah ayahan Desa Adat.[21] Dengan adanya jenis-jenis tanah adat tersebut penting untuk diberikan kejelasan rumusan tanah adat yang didaftarkan atas nama Desa Adat.

Menurut I Made Suasthawa Dharmayuda, jenis-jenis tanah adat di Bali adalah sebagai berikut:

1. Tanah druwe desa adalah tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh desa adat, seperti tanah pasar, tanah lapang, tanah kuburan dan tanah bukti (tanah sawah atau ladang yang diberikan pejabat desa).
2. Tanah Laba Pura adalah tanah yang diperuntukkan sebagai tempat untuk membangun Pura dan tanah yang digunakan untuk membiayai kelangsungan upacara secara rutin dan untuk pembiayaan perawatan dan pemugaran Pura.
3. Tanah Pekarangan Desa adalah tanah yang dikuasai oleh desa adat yang kemudian diserahkan penggunaannya kepada krama desa (warga desa) untuk mendirikan tempat tinggal dengan luas tertentu dan hampir sama untuk tiap keluarga dari krama desa.
4. Tanah Ayahan Desa adalah tanah yang dikuasai oleh desa adat akan tetapi penggarapannya diserahkan kepada krama desa dengan hak menikmati hasil disertai dengan melaksanakan kewajiban (ayahan) yang dapat berupa tenaga maupun materi tertentu.[22]

Mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dijelaskan pada ketentuan Pasal 5 huruf f UU Pembentukan Peraturan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus terdapat "kejelasan rumusan". Maksud dari ketentuan tersebut agar tidak memunculkan multi penafsiran atas rumusan suatu pasal. Oleh karenanya, selain tata bahasa maka gagasan pokok yang ingin dituangkan ke dalam suatu rumusan peraturan pun juga harus tepat. Rati Riana dan Muhammad Junaidi mengutarakan bahwa gagasan yang dituangkan dalam rumusan peraturan pun harus tepat makna dan benar dan harus melambangkan 1 (satu) konsep, sehingga tidak terjadi penafsiran ganda.[23]

Rumusan mengenai tanah adat yang didaftarkan dengan atas nama Desa Adat sekali lagi perlu untuk dicermati. Mengingat sebelum Perda Desa Adat di Bali diundangkan, telah ada beberapa ketentuan yang memberikan ruang untuk mendaftarkan salah satu jenis tanah adat di Bali. Sebut saja Surat Keputusan Dirjen Agraria Nomor 556/DjA/1986 yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 1963 tentang Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yang menyebutkan bahwa:

21. Sesuai dengan penjelasan Pasal 55 ayat (3) huruf b Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.
22. I Made Suasthawa Dharmayuda, Op.Cit.,hlm. 41.
23. Rati Riana dan Muhammad Junaidi, "Konstitusionalisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Melalui Penggunaan Bahasa Indonesia Baku", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 15 No. 4 (Desember, 2018), hlm. 278.

1. Menunjuk Pura sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah.
2. Menetapkan bahwa tanah-tanah *palemahan* yang merupakan kesatuan fungsi dengan Pura yang sudah dimiliki pada saat ditetapkannya Surat Keputusan ini, dikonversi menjadi Hak Milik.[24]

Hak milik yang dimaksud dalam konteks ini tentu adalah hak milik yang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, yaitu hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, *juncto* Pasal 21 ayat (2) . Dengan demikian, Pura adalah sah bertindak sebagai subyek hukum pemegang hak milik atas tanah. Sehingga selaku subyek hukum, Pura melalui *Prajuru* (pengurusnya) dapat melakukan berbagai tindakan terhadap objek haknya dengan dimensi privatnya. Berdasarkan ketentuan tersebut maka, dapat diasumsikan bahwa Hak Milik atas tanah yang dimiliki oleh Pura tidak dapat diganggu oleh pihak lain termasuk pula Desa Adat. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari perbedaan entitas hukum antara Pura dan Desa Adat.

Selanjutnya pada tahun 2019 Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional mengundangkan pula Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Agraria tersebut menjelaskan bahwa "Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah tanah persekutuan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada". Peraturan Menteri ini merupakan pengganti Peraturan Menteri sebelumnya[25] yang mengatur adanya Hak Komunal Atas Tanah adalah "hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu".

Selanjutnya diterbitkannya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan *Desa Pakraman*[26] di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah yang kemudian nomenklatur subyek hak disesuaikan dalam Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 575/SK-HR.01/X/2019. Dalam Keputusan Menteri tersebut sesungguhnya secara eksplisit menegaskan, objek hak komunal yang dapat didaftarkan, yaitu: "tanah-tanah Hak Pemilikan Bersama (komunal) Desa Adat yang dipergunakan untuk keperluan adat Desa Adat dapat dicatatkan perubahan nama subyek haknya sesuai ketentuan berlaku". Perubahan keputusan Menteri tersebut masih tetap mengakui hak komunal yang telah didaftarkan berdasarkan Keputusan Menteri sebelumnya. Untuk menentukan kembali mana tanah Hak Pemilikan bersama yang dipergunakan untuk keperluan adat Desa Adat, tentunya adalah kewenangan masing-masing Desa Adat di Bali yang menentukan.

Namun, yang ingin disampaikan pada bagian ini adalah dengan berlakunya tiga peraturan di atas menyebabkan peraturan mengenai pendaftaran tanah adat khususnya di Bali menjadi beragam dan cenderung tidak sinkron. Terdapat perbedaan nomenklatur tanah adat dan objek tanah adat yang didaftarkan. Oleh karenanya, penting untuk dilakukannya sinkronisasi hukum pada saat perancangan peraturan perundang-undangan.

Mengutip Inche Sayuna, maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah menghindari terjadinya tumpang tindih substansi dari suatu produk perundang-undangan agar terjadi kondisi dimana substansi perundang-undangan saling melengkapi (suplementer), saling terkait dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Kemudian, tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang mampu

24. I Made Suwitra, 2010, Eksistensi Hak Penguasaan & Pemilikan Atas Tanah Adat di bali Dalam Perspektif Hukum Agraria nasional, LoGoz Publishing: Bandung, hlm. 8.
25. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.
26. Desa Pakraman adalah nama masyarakat hukum adat di Bali sebelum berlakunya Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

mewujudkan kepastian hukum mengenai suatu bidang tertentu secara efisien dan efektif.[27]

Sesuai dengan nafas dari maksud dan tujuan sinkronisasi hukum tersebut, penting untuk segera diwujudkan. Tentunya hal ini berkaitan dengan upaya, agar efektifitas pemberlakuan berbagai peraturan tersebut terhadap kepastian hukum tanah-tanah adat di Bali dapat terwujud. Mengingat bahwa hukum itu merupakan alat untuk mencapai tujuan negara. Dalam pandangan politik hukum, Mahfud MD berpendapat bahwa "politik hukum adalah *legal policy* tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Maka disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara".[28]

Tujuan Negara Republik Indonesia jelas tertulis di dalam pembukaan UUD 1945, salah satu tujuannya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Melindungi segenap bangsa Indonesia diartikan memberikan perlindungan kepada seluruh elemen bangsa tanpa terkecuali. Maka dari itu masyarakat hukum adat di Bali sebagai bagian dari elemen bangsa Indonesia yang wajib untuk dilindungi. Salah satu perwujudan perlindungan tersebut melalui pengaturan hukum pendaftaran tanah adat yang hierarki.

Pengaturan mengenai objek pendaftaran tanah adat di Bali adalah salah satu bagian dari produk hukum yang diciptakan melalui proses-proses pembentukan hukum. Fakta yang terjadi sekarang, adanya dissinkronisasi pengaturan mengenai objek pendaftaran tanah adat di Bali. Otong Rosadi dan Andi Desmon berpandangan bahwa "politik pembentukan hukum idealnya harus dipengaruhi, diwarnai dan dijiwai oleh nilai-nilai, pandangan hidup, idea atau cita hukum dari masyarakat yang bersangkutan".[29] Masyarakat yang bersangkutan dalam konteks tulisan ini adalah masyarakat hukum adat itu sendiri.

Pada akhirnya pembangunan hukum nasional yang berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat harus tetap mengakomodasi hukum adat yang masih tetap hidup dan berlaku. Hal itu didasarkan pada studi yang dilakukan oleh Sukirno, yang menyebutkan dalam implikasi studinya bahwa "paradigma pembangunan hukum nasional agar diubah dari paradigm sentralisme hukum yang mengabaikan, menggusur dan meminggirkan hukum adat yang masih hidup di masyarakat menjadi paradigma pluralisme hukum yang dapat mengakomodasi hukum adat yang nyata-nyata masih hidup di masyarakat untuk memperkuat integrasi nasional[30]. Sehingga, pengaturan mengenai pendaftaran tanah adat di Bali memberikan nuansa kepastian hukum bagi Desa Adat selaku kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan norma-norma adat yang berlaku disamping juga berlakunya hukum Negara. Mengingat begitu sentralnya fungsi dan peran tanah adat bagi Desa Adat di Bali.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Berdasarkan penjabaran pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam pembentukan hukum khususnya Perda Desa Adat di Bali sesungguhnya mempunyai peran yang sangat strategis dalam upaya memberikan pengakuan dan perlindungan serta kepastian hukum terhadap tanah adat di Bali. Namun, dalam pembentukannya seyogianya mempunyai landasan yuridis yang kuat, ketika mengatur mengenai pendaftaran tanah adatnya. Sehingga bangunan hukum dari Perda tersebut menjadi kokoh, agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Maka dari itu, sudah sepatutnya dibutuhkan landasan yuridis yang bersumber dari norma-norma hukum yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Substansi pengaturannya pun masih belum memadai. Karena mengenai prosedur dan tata laksana pendaftaran tanah adat di Bali sebagai mana dimaksudkan, belum diatur secara gamblang.

27. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Kendari, Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan, http://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf, diakses 16 Agustus 2019.
28. Moh. Mahfud MD, 2012, Politik Hukum di Indonesia, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 2.
29. Otong Rosadi dan Andi Desmon, 2013, Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum, Thafa Media: Yogyakarta, hlm. 129.
30. Sukirno, 2018, Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat, Kencana: Jakarta, hlm. 294.

Terjadi suatu kebimbangan nantinya bagi Desa Adat di Bali ketika ingin mendaftarkan tanah adatnya. Dikarenakan terdapat beberapa produk hukum yang mengatur secara tersendiri jenis tanah adat tertentu di Bali sebagai objek pengaturannya. Seperi misalnya, tanah pelaba Pura yang menjadi objek pendaftaran tanah secara tersendiri menurut dasar hukumnya. Sedangkan dalam Perda Desa Adat di Bali, justru mengisyaratkan bahwa keseluruhan tanah adat didaftarkan atas nama Desa Adat.

C.2. Saran

Hendaknya penyelenggara Negara segera mengundangkan satu undang-undang yang mengatur tentang pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia beserta hak-hak tradisionalnya termasuk tanah adat. Sehingga undang-undang tersebut nantinya menadi landasan yuridis dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang termasuk perda.

Berbagai produk hukum yang mengatur mengenai objek pendaftaran tanah adat di Bali hendaknya perlu disinkronisasikan. Maksudnya adalah untuk menghindarkan terjadinya tumpang tindih pengaturan objek pendaftaran tanah adat di Bali. Sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Dharmayuda, I Made Suasthawa 1987, *Status dan Fungsi Tanah Adat di Bali Setelah Berlakunya UUPA*, CV. Kayu Mas: Denpasar.

Harsono, Boedi 2005, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan: Jakarta.

Indrati S, Maria Farida 2017, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius: Yogyakarta.

Mahfud MD, Moh. 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers: Jakarta.

Rosadi dan Andi Desmon, Otong 2013, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media: Yogyakarta.

Sukirno, 2018, *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*, Kencana : Jakarta.

Sumardjono, Maria S.W. 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Kompas : Jakarta.

Suwitra, I Made 2010, *Eksistensi Hak Penguasaan & Pemilikan Atas Tanah Adat di bali Dalam Perspektif Hukum Agraria nasional,* LoGoz Publishing : Bandung.

Artikel

Hoesein, Zainal Arifin "Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum" *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan hukum Nasional*, Volume 1 No. 3. (Desember, 2012), hlm. 307-327.

Ismail, Nurhasan "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1, No. 1, (Januari-April, 2012), hlm. 33-52.

Jati, Rahendro, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1 No. 3 (Desember, 2012), hlm. 329-342.

Koswara, Indra Yudha "Pendaftaran Tanah Sebagai Wujud Kepastian Hukum Dalam Rangka Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)", *Jurnal Hukum Positum*, Volume 1 No. 1, (Desember, 2016), hlm. 23-38.

Muazzin, Hak Masyarakat Adat (Indigeneous Peoples) atas Sumber Daya Alam : Perspektif Hukum Internasional, dalam *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1 No. 2, (2014), hlm. 322-345.

Riana, Rati dan Muhammad Junaidi, "Konstitusionalisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Melalui Penggunaan Bahasa Indonesia Baku", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15 No. 4 (Desember 2018), hlm. 275-283.

Sibuea, Harris Yonatan Parmahan "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali" dalam *Jurnal Negara Hukum:Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, Volume 2 No. 2, (November, 2011), hlm. 287-306.

Simarmata, Markus H. Hukum Nasional Yang Responsif Terhadap Pengakuan dan Penggunaan Tanah Ulayat, dalam *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 7 No. 2, (Agustus, 2018), hlm. 283-300.

Suwitra, I Made *Konflik Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah Adat di Bali*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Ilmu Hukum Pada FH Universitas Warmadewa, disampaikan pada rapat terbuka senat Universitas Warmadewa, Denpasar : FH Universitas Warmadewa, 10 September 2014.

Internet

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Kendari, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan*, http://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf, diakses 16 Agustus 2019.

K169 Konvensi Masyarakat Hukum Adat 1989, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo jakarta/documents/legaldocument/wcms_124568.pdf , diakses 14 Agustus 2019.

United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples, https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/10/Deklarasi-PBB-Tentang-Hak-hak-Masyarakat-Adat.pdf, diakses tanggal 14 Agustus 2019.

PELAKSANAAN KEBIJAKAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM TENTANG PEMBINAAN DAN PENDAYAGUNAAN PEJABAT FUNGSIONAL PERANCANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PADA KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM PROVINSI BALI

Bungasan Hutapea & Fuzi Narindrani
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM RI
Jl. H.R.Rasuna Said Kavling 4-5, Jakarta Selatan12940
Telp.0813 86345281 Email: hutapeabungasan@gmail.com
Naskah diterima: 06/03/2019, direvisi: 20/06/2019, disetujui: 21/06/2019

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengkaji sejauh mana pembinaan Jabatan Fungsional Peraturan Perundang-undangan di daerah, apakah Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tentang Pembinaan dan Pendayagunaan Pejabat Fungsional Perancang dapat dilakukan di daerah sebagaimana amanat Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Fenomena di lapangan menunjukkan bahwa perancang yang bertugas di Kantor Wilayah Hukum dan HAM belum terlibat secara optimal dalam pembentukan peraturan daerah. Faktor lain yang teridentifikasi adalah minimnya sosialisasi tentang urgensi pelibatan perancang dalam pembuatan Peraturan Daerah sehingga tidak terjalin sinergi antara kantor Wilayah Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah. Tulisan ini menggunakan metode bersifat deskriptif yang menggambarkan bagaimana pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan pada tingkat wilayah. Merekomendasikan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan berkoordinasi dengan Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM agar pendidikan dan latihan fungsional perancang lebih menekankan mata pelajaran Proses Penyusunan Peraturan Daerah kepada perancang yang bertugas di Kanwil Hukum dan HAM.

Kata Kunci: Pembinaan, Pejabat Fungsional Perancang, di Daerah.

Abstract

The aims to examine the extent of fostering the Functional Position of Legislative Drafter in the region, whether the policy of the Ministry of Law and Human Rights on the Development and Utilization of Functional Position of Legislative Drafter can be conducted in regions as mandated in Article 5 section (2) Government Regulation Republic of Indonesia Number 59 of 2015 on Participation of Legislative Drafters in Legislation Making. Phenomenon in the field shows that the legislative drafters in Regional Office of Ministry of Law and Human Rights are not participated optimally in regional legislation making. Another factor that identified is lack dissemination on urgency of involvement of Legislative Drafters in Regional Legislation Makin so that there is no synergy between Regional Office of Ministry of Law and Human Rights and Local Governments. This paper is conducted with descriptive method that shows how the implementation of policy of fostering and utilization of Functional Positions of Legislative Drafters in regional level. This paper recommends Directorate General of Legislation coordinates with Head of Human Resource Development Agency so that Education and Training of Legislative Drafters more emphasize lessons in Process of Regional Legislation Preparation for Legislative Drafters in Regional Office of Ministry of Law and Human Rights.

Keywords: education, Functional Position of Legislative Drafter, in the region.

A. Pendahuluan

Perancang peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut perancang) memegang peranan penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meligitimasi keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebelumnya, dasar hukum yang melegitimasi eksistensi perancang peraturan perundang-undangan tertuang dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Negara Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya. Serangkaian peraturan tersebut menjadi dasar eksistensi sekaligus menunjukkan peran sentral perancang dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sebagai induk organisasi yang menaungi setiap perancang, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjalankan fungsi sebagai instansi pembina berdasarkan amanat Pasal 3A Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya. Instansi Pembina mempunyai kewajiban untuk melakukan segala suatu hal yang berhubungan dengan kompetensi perancang.[1] Mulai dari mempersiapkan kebijakan dan petunjuk teknis pelaksanaan jabatan fungsional perancang hingga monitoring dan evaluasi dalam rangka penjaminan kualitas jabatan fungsional perancang. Kementerian Hukum dan HAM sendiri mempunyai tenaga perancang baik di pusat maupun di daerah. Di tingkat pusat, jumlah tenaga perancang terdiri dari jabatan perancang muda dan perancang pertama.[2] Selain di tingkat pusat, terdapat pula pejabat perancang di setiap Kantor Wilayah Hukum dan HAM. Berdasarkan rekap data dan penilaian angka kredit Perancang Peraturan Perundang-undangan Periode tanggal 9 Oktober 2019 dari Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah dan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan , untuk jumlah perancang Kementerian Hukum dan HAM tingkat pusat meliputi:

a. Jumlah Perancang di Ditjen PP sebanyak 98 orang, yang terdiri dari Ahli Pertama sebanyak 48 orang, Ahli Muda sebanyak 33 orang, Ahli Madya sebanyak 16 orang dan Ahli Utama sebanyak 1 orang.
b. Jumlah Perancang Kementerian Hukum dan HAM Pusat kecuali Ditjen PP sebanyak 48 orang yang terdiri dari Ahli Pertama sebanyak 46 orang, Ahli Muda sebanyak 1 orang, dan Ahli Madya 1 orang.

Selain di tingkat pusat, terdapat pula pejabat Perancang di setiap Kantor Wilayah Hukum dan HAM sebagai perpanjangan tangan Perancang di tingkat Pusat. Dalam Pasal 2 PP No.59 Tahun 2015 tentang keikut sertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaanya, disebutkan bahwa:

(1) Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Penyusunan instrument hukum lainnya.
(2) Unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada dilingkungan lembaga Negara, kementerian, lembaga pemerintah non Kementerian, lembaga non Struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian tidak tepat dikatakan bahwa pejabat Perancang di setiap Kantor Wilayah Hukum dan HAM sebagai perpanjangan tangan Perancang di tingkat Pusat, karena hal ini tidak selaras dengan ketentuan Pasal 2, PP No.59 tahun 2015., karena pasal 2 mempertegas kedudukan Perancang sebagai

1. Selengkapnya lihat Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undanan dan Angka Kreditnya, Permenpan RI No 6/2016 Ps. 3B.
2. Data diperoleh dari laman Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses di http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/fungsional-perancang/70-data-perancang.html

pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerjanya dalam rangka pembentukan Peraturan Perundang-undangan khusus Produk Hukum Daerah bukan sebagai perpanjangan tangan Perancang di Tingkat Pusat.

Mengingat kewenangan legislasi tidak hanya berada pada level pemerintah pusat, maka pemerintahan di tingkat daerah juga memerlukan tenaga fungsional perancang dalam rangka menyusun produk legislasi daerah. Legitimasi jabatan perancang di tingkat daerah tersebut diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikusertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, yang berisi:

(1) Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrument hukum lainnya;
(2) Perancang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di lingkungan lembaga Negara, kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, lembaga non-struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Keikutsertaan tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 5 PP No. 59/2015 yang mengatur bahwa perancang pada setiap unit kerja diikutsertakan dalam proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.[3] Dengan demikian, dalam struktur organisasi perangkat daerah, juga terdapat jabatan perancang yang terlibat dalam pembuatan produk hukum daerah. Kementerian Hukum dan HAM, selaku instansi Pembina jabatan perancang, berperan memfasilitasi pembuatan peraturan daerah dalam bentuk mediasi dan konsultasi, pengharmonisasian, dan pemetaan peraturan daerah.[4] Sinergi antara Kantor Wilayah Hukum dan HAM dipandang sebagai faktor penting dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang taat asas dan metodologis.

Namun demikian, fenomena yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa dalam beberapa kesempatan perancang, khususnya yang bertugas di Kantor Wilayah Hukum dan HAM, belum secara optimal terlibat dalam pembentukan peraturan daerah. Faktor-faktor yang melatarbelakangi fenomena ini antara lain:[5] (i) pihak pemerintah daerah tidak mengetahui eksistensi perancang Kantor Wilayah Hukum dan HAM; (ii) perancang Kantor Wilayah Hukum dan HAM tidak menguasai substansi (peraturan daerah); dan (iii) perancang yang menghadiri pertemuan dengan pihak pemerintah daerah tidak sama (selalu berbeda-beda). Selain itu, faktor lain yang teridentifikasi adalah minimnya sosialisasi tentang urgensi pelibatan perancang dalam pembuatan Peraturan Daerah sehingga tidak terjalin sinergi antara Kantor Wilayah Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah.[6] Memperkuat temuan yang ada tersebut, faktor penyebab tidak adanya keikutsertaan perancang Kantor Wilayah Hukum dan HAM meliputi:[7] (i) banyaknya formasi jabatan Perancang Peraturan Perundang-undangan yang belum mengikuti Pendidikan dan Pelatihan Perancang Tingkat Pertama; (ii) penempatan perancang peraturan perundang-undangan yang di luar lingkup tugasnya sebagai perancang peraturan perundang-undangan; (iii) kurangnya pemahaman dan wawasan perancang peraturan perundang-undangan terhadap disiplin ilmu yang berkaitan dengan ilmu perundang-undangan; dan (iv) belum berfungsinya organisasi profesi perancang peraturan perundang-undangan (belum terdapat organisasi profesi jabatan fungsional dan belum adanya kode etik jabatan fungsional perancang). Namun, faktor-faktor penyebab tidak adanya keikutsertaan Perancang Kantor Wilayah

3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, PP RI No. 59/2015, Ps. 5 ayat (2).
4. Selengkapnya lihat lampiran Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, Kepmenkumham No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016.
5. Taufik H Simatupang, Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam rangka Harmonisasi Peraturan Daerah, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Vol. 11, (Mar: 2017), hlm. 19.
6. Fauzi Iswahyudi, Keikutsertaan Perancang Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal De Lega Lata, Vol. 1 (Januari-Juni:2016), hlm. 103.
7. Ibid, hlm.103-104.

Hukum dan HAM sebagaimana disebutkan di atas kurang tepat dijadikan alasan karena:

a. Untuk penempatan Perancang Peraturan Perundang-udangan telah ada Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan No.PPE.PP.04.03- 474 Tahun 2018 tentang Penempatan dan Pembagian Wilayah Kerja (Zonasi) Perancang Peraturan Perundang-undangan di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian hokum dan Hak Asasi Manusia, surat edaran tersebut menjadi dasar bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam menempatkan dan membagi tugas Perancang Peraturan Perundang-undangan, hal ini diperkuat dengan ditetapkannya Keputusan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan di 33 (tiga puluh tiga) Kantor Wilayah Kementerian hokum dan HAM tahun 2019 dengan mempertimbangkan usulan dari Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.
b. Terkait belum adanya organisasi profesi jabatan Fungsional Perancang PUU, hal ini tidak tepat karena organisasi Profesi Perancang telah terbentuk melalui Munas 18 Agustus 2016 dengan AK AHU-0073576.ah.01.07 tahun 2016 tanggal 15 September 2016, sementara untuk kode etik Perancang sudah disusun namun belum ditetapkan.

Berdasarkan fenomena di atas, tampak kesenjangan secara normatif antara peranan Kantor Wilayah Hukum dan HAM dengan Pemerintah Daerah terkait tugas dan fungsi perancang. Hal ini disinyalir merupakan faktor yang berkontribusi terhadap minimnya nilai ukuran kinerja perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM. Asumsi yang muncul dari fenomena tersebut adalah keterbatasan ruang lingkup tugas dan fungsi perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM telah menjadi faktor determinan atas belum optimalnya pendayagunaan perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM.[8] Untuk itu, kajian ini bertugas untuk menjembatani permasalahan terkait kebijakan pembinaan dan pendayagunaan perancang yang berada di Kantor Wilayah Hukum dan HAM dengan di Pemerintah Daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bagi pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah Hukum dan HAM dan pemerintah daerah. Hasil kajian ini dapat dimanfaatkan sebagai materi evaluasi kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam isu Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Pemaparan dari latar belakang tersebut diatas menggambarkan adanyapermasalahan dalam konstruksi pertanyaan berikut; *bagaimana pelaksanaan kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tentang pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di daerah?*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bagi pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah Hukum dan HAM dan pemerintah daerah. Hasil kajian ini dapat dimanfaatkan sebagai materi evaluasi kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam isu Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

A.1. Metode

1) Sifat dan Batasan Kajian

Kajian ini bersifat deskriptif yang berusaha untuk menggambarkan bagaimana pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan pada tingkat wilayah. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, kajian ini akan mencoba memahami pelbagai dinamika pelaksanaan kebijakan tersebut, berikut peluang dan tantangan yang dihadapi oleh Kementerian Hukum dan HAM, khususnya Kantor Wilayah. Mengingat luasnya rentang pengertian tentang pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan, maka kajian ini akan menetapkan batasan-batasan tertentu ke dalam fokus kajian sebagai berikut:

8. Setidaknya hal ini erat kaitannya dengan substansi norma di dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tabel 1. Fokus Kajian

Istilah	Dimensi	Fokus Kajian
Pembinaan	Pendidikan dan pelatihan calon perancang	Fenomena; Persepsi & kebijakan pejabat instansi terkait.
	Sertifikasi penyelenggara	Fenomena; Persepsi & kebijakan pejabat instansi terkait.
	Karier	Fenomena; Persepsi pejabat fungsional.
Pendayagunaan	Aktivitas fasilitasi produk hukum daerah	Fenomena; Pengalaman praktis pejabat fungsional: ▪ Mediasi, konsultasi penyusunan perda; ▪ Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda ▪ Pemetaan perda.[9]
	Aktivitas terkait lainnya	Fenomena; Pengalaman praktis pejabat fungsional.

Beranjak dari fokus kajian tersebut, maka peneliti mengumpulkan data primer dan sekunder yang relevan dalam menjawab rumusan permasalahan. Dalam hal ini, data primer diperoleh melalui wawancara dengan pejabat struktural dan fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah dan pemerintah daerah, baik di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Adapun sebagai nara sumber yang diwawancarai di Kanwil Provinsi Bali adalah 3 (tiga) orang terdiri dari pejabat fungsional perancang perundang-undangan, pejabat Biro Hukum Pemerintah Daerah Bali dan pejabat bagian hukum Pemerintah Kota Badung. Hal itu dilakukan karena keterkaitan pola pelibatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan. Data primer tersebut akan diarahkan pada gambaran persepsi, pengalaman, serta bentuk-bentuk kebijakan yang diambil dalam rangka pembinaan dan pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan. Selain itu, data sekunder juga dikumpulkan meliputi hal-hal sebagai berikut: (i) jumlah dan tingkatan jabatan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota; (ii) Surat Keputusan yang menggambarkan praktik keterlibatan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan dalam penyusunan produk hukum daerah; (iii) Nota Kesepahaman (bila ada) antara Kantor Wilayah dengan pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dalam rangka pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan (iv) dan peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 59/2015tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, dan peraturan lain yang relevan. Data sekunder tersebut akan dapat mendukung data primer dalam menjawab permasalahan yang ada.

Adapun yang menjadi lokus pelaksanaan kajian ini adalah Provinsi Bali. Dimana lokasi tersebut dipilih oleh Tim Peneliti karena tenaga perangcang relatif lebih banyak dibanding dengan tenaga perancang di Daerah lain di Indonesia. Penentuan lokasi penelitian ini dilakukan secara acak sederhana (*simple random*) dengan asumsi bahwa kebijakan yang mengatur tentang pejabat fungsional peraturan perundang-undangan berlaku seragam di seluruh Indonesia.[10] Untuk itu, kajian ini tidak mampu melakukan generalisasi simpulan karena metode yang dipilih sangat kontekstual, walaupun kebijakan yang ada berlaku secara nasional.

2) Instrumen Kajian

Dalam melaksanakan pengumpulan data, peneliti menggunakan pedoman pertanyaan sebagai berikut:

9. Kepmen No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.
10. Neuman merumuskan acak sederhana dilakukan ketika "a researcher creates a sampling frame and uses a pure random process to select cases so that each sampling element in the population will have an equal probability of being selected." W. Lawrence Neuman, Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches 7th Ed, Essex (2014), Pearson Ltd., hlm. 255.

Tabel 2. Pedoman Pertanyaan

Dimensi	Fokus Kajian	Pedoman Pertanyaan
Pendidikan dan pelatihan calon perancang	Fenomena; Persepsi & kebijakan pejabat instansi terkait.	▪ Bagaimana menurut bapak/ibu pelaksanaan pendidikan dan pelatihan calon perancang dari instansi bapak/ibu? ▪ Apakah mekanisme yang ada sekarang efektif? ▪ Apakah terdapat kebijakan tertentu dalam mengikutsertakan calon perancang?
Sertifikasi penyelenggara	Fenomena; Persepsi & kebijakan pejabat instansi terkait.	▪ Apakah ada lembaga lain yang tersertifikasi untuk mengadakan diklat perancang? ▪ Bila belum ada, apakah diperlukan?
Karier	Fenomena; Persepsi pejabat fungsional.	▪ Bagaimana menurut bapak/ibu pembinaan karier fungsional perancang saat ini? ▪ Apa kendala siginfikan dalam pembinaan?
Aktivitas fasilitasi produk hukum daerah	Fenomena; Pengalaman praktis pejabat fungsional: • Mediasi, konsultasi penyusunan perda; • Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda • Pemetaan perda.[11]	▪ Bagaimana peran serta perancang dalam menyusun produk legislasi di daerah bapak/ibu? ▪ Apakah fungsi fasilitasi perancang di Kanwil sudah berjalan dengan baik? Apa yang menjadi kendala?
Aktivitas terkait lainnya	Fenomena; Pengalaman praktis pejabat fungsional.	▪ Selain aktif dalam penyusunan produk legislasi daerah, apa saja yang menjadi aktivitas perancang? ▪ Apakah instansi bapak/ibu telah mendukung pelaksanaan aktivitas terkait lainnya tersebut?

Selain pedoman tersebut, kajian ini memerlukan data sekunder sebagai berikut:

Tabel 3. Data sekunder

Dokumen	Sumber Data
Jumlah dan tingkatan jabatan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan.	▪ Kantor Wilayah, ▪ Biro/Bagian Hukum Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota
SK yang menggambarkan praktik keterlibatan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan dalam penyusunan produk hukum daerah.	▪ Kantor Wilayah, ▪ Biro/Bagian Hukum Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota
Nota Kesepahaman (bila ada) antara Kantor Wilayah dengan pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dalam rangka pendayagunaan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan.	▪ Kantor Wilayah, ▪ Biro/Bagian Hukum Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota

B. Pembahasan

B.1. Deskripsi Pelaksanaan Pembinaan Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan di Wilayah Bali

Pembinaan tenaga perancang peraturan perundang-undangan dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku instansi Pembina jabatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan. Landasan hukum yang melegitimasi kewenangan tersebut termaktub dalam Pasal 3A Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya (Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016). Berdasarkan Permenpan RB tersebut pula dijabarkan tugas instansi Pembina yang diemban oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai unit pelaksana teknis dibawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Pasal 3C Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016).

Sebelum berlakunya Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Permenkumham tersebut berangkat dari Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/Kep/M.PAN/12/2000 yang terakhir diubah dalam Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016. Permenpan Nomor 41/Kep/M.PAN/12/2000 memberi amanat Menteri Kehakiman dan HAM selaku instansi yang menetapkan tata kerja jabatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan.[12] Aturan pelaksanaan teknis dalam Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015 dan tugas instansi Pembina yang diatur Permenpan RB Nomor 6 Tahun 2016 pun tidak bertentangan satu sama lain.[13]

11. Kepmen No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.
12. dalam Pasal 17 Permenpan Nomor 41/Kep./M.PAN/12/2000 Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, yang sekarang bernama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menetapkan tata kerja dan tata cara penilaian Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.
13. Selengkapnya lihat Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayaguanaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya, Permenpan RB No. 6 Tahun 2016, Ps. 3.

Tahap pertama dalam pembinaan jabatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan adalah pendidikan dan pelatihan (diklat). Peserta diklat tersebut dapat diikuti oleh Pegawai Negeri Sipil dari setiap instansi pemerintah. Sebagai pelaksana, selain Kementerian Hukum dan HAM, juga dimungkinkan dilaksanakan oleh lembaga pendidikan dan pelatihan lain yang sudah mendapat sertifikasi dari Kementerian Hukum dan HAM.[14] Materi pendidikan dan pelatihan Perancang Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015. Di Provinsi Bali, tercatat per Agustus 2017, jumlah tenaga perancang peraturan perundang-undangan adalah 15 (lima belas) orang. Tenaga perancang mendapat pendidikan dan pelatihan pada periode berbeda-beda. Gelombang pertama melaksanakan pendidikan dan pelatihan pada Tahun 2009, kemudian Tahun 2012 dan terakhir pada Tahun 2014.[15] Pada pelaksanaan pendidikan dan pelatihan perancang peraturan perundang-undangan yang pertama, Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali mengirimkan 2 (dua) orang pegawainya. Seiring dengan meningkatnya kegiatan perancang peraturan perundang-undangan di Provinsi Bali, jumlah tersebut ditingkatkan setiap ada pelaksanaan pendidikan dan pelatihan. Jumlah perancang peraturan perundang-undangan di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali akan bertambah karena ada 2 (dua) pegawai yang sudah mengikuti diklat namun belum diangkat sebagai perancang peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan diklat perancang oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dirasa cukup efektif menunjang kompetensi pegawai. Secara umum, kurikulum diklat telah memenuhi kompetensi dasar ilmu perundang-undangan. Namun, materi atau substansi peraturan perundang-undangan dalam diklat lebih dititik beratkan pada substansi Rancangan Undang-Undang. Hal ini mejadi keluhan peserta diklat yang berasal dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali sebagaimana keterangan berikut:[16]

> *Substansi peraturan perundang-undangan yang dibahas dalam diklat lebih kepada Rancangan Undang-Undang, yang sebenarnya tidak terlalu relevan dengan Rancangan Peraturan Daerah yang menjadi tugas dan fungsi perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM. Meskipun secara teknis teoretis perancangan peraturan perundang-undangan relatif sama, tetapi perlu memasukkan pengaplikasian ilmu tersebut terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam materi diklat.*

Pernyataan di atas menujukkan masih ada kendala dari segi materi diklat perancang oleh Kementerian Hukum dan HAM. Secara normatif, sebenarnya, perancangan peraturan daerah dimuat dalam kurikulum diklat perancang peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015 terdapat alokasi selama 16 (enam belas) jam pelajaran tentang Proses Penyusunan Peraturan Daerah.[17] Lebih lanjut, poin (a) silabus mata pelajaran Proses Penyusunan Peraturan Daerah disebutkan "tata cara penyusunan Peraturan Daerah". Meskipun demikian, berdasarkan keterangan perancang di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali tidak ada materi pelajaran yang disebutkan di atas ketika mengikuti diklat. Dampak yang timbul akibat pelaksanaan diklat tersebut adalah perancang di daerah kurang siap ketika turun ke lapangan. Meskipun kendala ini dapat teratasi seiring dengan rutinitas perancang di daerah.

Selain persoalan materi diklat, kendala juga terjadi saat calon perancang menjalani periode magang (atau disebut orientasi lapangan atau OL). Pada poin 17 Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015, magang (OL) dapat dilakukan di:[18] (a) DPD RI/DPD/DPRD DKI; (b) Mahkamah Konstitusi; (c) Mahkamah Agung; (d) Kementerian Dalam Negeri/ Pemda; (e) BPHN; (f) Ditjen Peraturan Perundang-undangan; (g) unit kerja yang menangani bidang

14. Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, Permenkumham No. 19 Tahun 2015, Ps. 3 ayat (2).
15. Wawancara dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.
16. Wawancara dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.
17. Lihat Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, Permenkumham No. 19 Tahun 2015, hlm. 23.
18. Lihat Lampiran I Permenkumham Nomor 19 Tahun 2015, hlm. 26.

peraturan perundang-undangan. Periode magang tersebut berlangsung selama 112 jam pelajaran. Fenomena yang terjadi pada beberapa Perancang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali menunjukkan adanya inefektivitas magang di Ditjen Peraturan Perundang-undangan:[19]

> *Pelaksanaan O.L di Ditjen PP kurang efektf karena substansi peraturan perundang-undangan yang dikerjakan berkisar pada produk hukum pemerintah pusat (undang-undang, PP, Peraturan Menteri, dsb).*

Beberapa tenaga perancang di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali lainnya melaksanakan magang di Pemerintah Daerah Provinsi tertentu, dimana model ini dianggap lebih berpengaruh signifikan terhadap tugas dan fungsi perancang di daerah:[20]

> *Pelaksanaan magang di Pemerintah Daerah lebih efektif karena bermanfaat dalam menambah ilmu dan pengalaman mengenai perancangan produk hukum daerah.*

Fenomena di atas, jika dicermati secara normatif, maka dimungkinkan untuk magang baik di Ditjen Peraturan Perundang-undangan maupun Pemerintah Daerah tertentu. Lebih lanjut, perlu dicermati pola penempatan magang tenaga perancang guna mendorong efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi perancang, utamanya di daerah. Berdasarkan keterangan yang didapat di lapangan, secara sederhana tentunya dapat menempatkan tenaga perancang dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM untuk magang di lingkungan Pemerintah Daerah atau SKPD yang berkepentingan.

Beranjak dari persoalan diklat, aspek pembinaan perancang lain yang penting adalah kenaikan pangkat perancang peraturan perundang-undangan. Rendahnya angka kredit yang didapatkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi perancang menyebabkan belum ada perancang dengan pangkat Perancang Muda atau Perancang Madya di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali, melainkan Perancang Pertama:[21]

> *Rendahnya angka kredit yang didapatkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi perancang menyebabkan sulitnya kenaikan jenjang jabatan peracang di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali. Sebagai gambaran, pembuatan buku (diluar tugas dan fungsi perancang-pen) hanya mendapatkan 3,5 angka kredit, jumlah yang relatif kecil. Dimana setiap kenaikan jenjang (pangkat-pen) perancang membutuhkan 100 angka kredit.*

Untuk penentuan angka kredit di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali, secara tersendiri dilakukan oleh Tim Penilai angka kredit perancang yang terdiri dari Kepala Kantor Wilayah, Kepala Divisi, Kepala Bidang dan Perwakilan Perancang. Unsur perwakilan perancang diisi oleh tenaga perancang yang lebih dulu melaksanakan diklat perancang. Penentuan angka kredit pada akhirnya tetap dilakukan oleh Ditjen Peraturan Perundang-undangan selaku instansi Pembina jabatan Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Dari tataran yang lebih luas, persoalan dari aspek pembinaan tersebut sesungguhnya menggambarkan fenomena gunung es permasalahan pejabat fungsional perancang yang bertugas di Kanwil Hukum dan HAM. Mulai dari sistem pengadaan tenaga perancang di daerah, kemudian masalah pembinaan dan pada akhirnya pendayagunaan tenaga perancang adalah mata rantai yang berkaitan satu sama lain. Pada prinsipnya, tenaga perancang peraturan perundang-undangan di daerah mempunyai tugas dan fungsi untuk mendorong lahirnya produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tidak melanggar kesusilaan, dan ketertiban umum sebagai parameter suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Belakangan ditambahkan parameter "tidak melanggar hak asasi manusia" untuk melihat sejauh mana peraturan perundang-undangan diproduksi dengan baik. Berkaca dari fakta yang ditemukan di lapangan, dipandang perlu merumuskan solusi atau intervensi Kementerian Hukum dan HAM yang bersifat elementer, yakni mulai dari sistem pengadaan perancang hingga desain pembinaan karier jabatan fungsional perancang, khususnya yang bertugas di Kantor Wilayah.

Perancang yang ada di Pemerintah Daerah Provinsi Bali terbilang minim. Fakta yang ditemukan, hanya ada 1 (satu) dari sekian Pegawai Negeri Sipil

19. Wawancara dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.
20. Ibid.
21. Ibid.

Pemerintah Daerah di Provinsi Bali yang mempunyai Surat Keputusan (SK) sebagai perancang peraturan perundang-undangan.[22] Pemerintah Provinsi Bali belum mempunyai tenaga perancang dan cenderung memanfaatkan tenaga kontrak untuk melaksanakan tugas dan fungsi perancang. Saat ini, dua orang tenaga kontrak yang berlatar belakang pendidikan ilmu hukum berperan sangat aktif dalam rangka merumuskan produk hukum di tingkat provinsi. Meskipun sudah mengusulkan formasi perancang peraturan perundang-undangan, penambahan tenaga belum kunjung dikabulkan oleh pihak Badan Kepegawaian Daerah.[23] Sementara di Pemerintah Kabupaten Badung, tugas dan fungsi perancang diambil alih oleh pegawai pada Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kabupaten Badung. ecara kompetensi, para pegawai memang pernah mengikuti beberapa bimbingan teknis mengenai *legal drafting* yang diadakan oleh lembaga negara (dalam hal ini Lembaga Administrasi Negara). Persoalan minimnya tenaga perancang yang dimiliki Pemerintah Daerah di Provinsi Bali ditengarai akibat minimnya anggaran dan masih sangat bergantung pada kebijakan kepegawaian yang menjadi ranah tugas Badan Kepegawaian Daerah.[24]

B.2. Deskripsi Pelaksanaan Kebijakan Pendayagunaan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Daerah

Pendayagunaan atau keikutsertaan perancang dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dijamin berdasarkan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perancang yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut tidak hanya terbatas pada perancang yang ada di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, tetapi termasuk tenaga perancang sebagaimana dimaksud Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikusertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Tabel 4. Ruang Lingkup Kerja Perancang berdasarkan PP 59/2015

Tahap	Keterangan
Perencanaan	(Pasal 6) Penyusunan: a. Naskah Akademik atau keterangan dan/atau penjelasan; b. Prolegnas atau Prolegda; c. program perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden; dan/atau d. program perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
Penyusunan	(Pasal 7) kegiatan penyusunan: a. pokok-pokok pikiran materi muatan; b. kerangka dasar atau sistematika; c. rumusan naskah awal; d. Rancangan Undang-Undang; e.Rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di tingkat pusat; f. Rancangan Peraturan Daerah; dan/atau g. Rancangan Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Daerah.
Pembahasan	(Pasal 8 Ayat (1)) Kegiatan pada pembahasan: a. Pembicaraan Tingkat I; meliputi kegiatan dalam rapat: ▪ komisi; ▪ gabungan komisi; ▪ badan legislasi daerah; dan/atau ▪ panitia khusus. b. Pembicaraan Tingkat II meliputi kegiatan dalam pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.
Pengesahan atau penetapan	Kegiatan dalam rangka kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan disahkan atau ditetapkan.
Pengundangan	Kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan.

Data yang terkumpul mengenai perancang peraturan perundang-undangan di Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali menunjukkan keikutsertaan yang cukup signifikan. Terbukti di Tahun 2017, terdapat 7 (tujuh) dari 9 (Sembilan) Pemerintah Daerah yang melibatkan perancang dari Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menjadi penting kemudian untuk membedah faktor-faktor yang melatarbelakangi angka keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang relatif tinggi di Provinsi Bali.

Tabel 5. Keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah di wilayah Bali

Tahun	2014	2015	2016	2017
Jumlah User (Pemda)	2	2	6	7

Sumber: wawancara perancang Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali, 22 Agustus 2017

Tren meningkatnya keikutsertaan tenaga perancang merupakan indikasi baiknya kinerja perancang peraturan perundang-undangan di Provinsi Bali. Sebelum tahun 2014, pihak

22. Ibid.
23. Wawancara dengan Kepala Seksi Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.
24. Ibid. keterangan ini juga diperkuat oleh Kepala Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kabupaten Badung.

pemerintah daerah cenderung melibatkan tenaga akademisi dalam pembentukan peraturan daerah, yang tidak sepenuhnya sesuai harapan Pemerintah Daerah:[25]

> *Akademisi yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah memang kompeten secara teoretis, namun kondisi tersebut menyisakan kebingungan di tataran teknis. Sedangkan tenaga perancang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia lebih memberikan masukan dari segi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah) yang mana dipandang lebih signifikan membantu dalam proses pembentukan peraturan perundang undangan.*

Meskipun demikian, peran akademisi dalam pembentukan peraturan daerah tidak dapat dikesampingkan. Kompentensi akademisi dari tataran teoretis penting untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang berkualitas.

Sejatinya, keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan ada pada berbagai tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan, secara normatif, mengikutsertakan perancang.[26] Perancang yang dimaksud peraturan tersebut tidak terbatas pada perancang yang ada di Kanwil Hukum dan HAM, melainkan perancang pada setiap unit yang relevan. Pada studi di Pemerintah Provinsi Bali, perancang dari Kanwil Hukum dan HAM dilibatkan dalam proses harmonisasi peraturan perundang-undangan, dimana naskah Rancangan Peraturan Daerah sudah hampir final dan diajukan ke DPRD.[27] Fakta tersebut sebenarnya memberi ruang gerak yang relatif sempit kepada perancang, karena tidak dapat memberikan kontribusi yang lebih signifikan. Hal ini sebenarnya disesalkan oleh Pemerintah Provinsi Bali yang mengharapkan keterlibatan perancang di tahap yang lebih awal pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat memberikan kontribusi yang sifatnya lebih substansial.[28]

Pengaharmonisasian rancangan peraturan daerah sebenarnya mencakup aspek substansi pembentukan peraturan daerah.[29] Selain membahas teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan juga melakukan analisis konsepsi rancangan peraturan daerah dengan memperhatikan: (a) keterkaitan dan keselarasan substansi dengan Pancasila, UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan lain; (b) asas hukum; (c) putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945; dan seterusnya. Artinya tahapan harmonisasi pun secara normatif memberikan ruang gerak baik dari segi substansi dan teknis penyusunan Peraturan Daerah. Namun pada praktiknya, ruang gerak perancang dalam beberapa pembentukan peraturan daerah di Provinsi Bali tidak seluas sebagaimana diatur Permenkumham tersebut. Guna mengatasi keterbatasan tersebut, logis jika keikutsertaan perancang ditarik lebih jauh, tidak hanya di tahap harmonisasi peraturan perundang-undangan, melainkan sejak diadakan rapat koordinasi antara SKPD yang berinisiatif dengan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali.[30]

Berbeda halnya dengan keikutsertaan perancang Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali di Pemerintah Kabupaten Badung. Pola koordinasi yang terbangun antara Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali dengan Pemerintah Kabupaten Badung dapat dikatakan baik, meskipun faktanya tidak terdapat model koordinasi formal antara

25. Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Daerah Kabupaten Badung pada Kamis 24 Agustus 2017.
26. Peraturan Pemerintah tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, PP RI Np. 59 Tahun 2015, Ps. 5 ayat (2).
27. Wawancara dengan Kepala Seksi Perundang-undangan Pemerintah Provinsi Bali pada Selasa, 22 Agustus 2017.
28. Ibid.
29. Lihat Lampiran Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah, Permenkumham No. M.HH.-01.PP.05.01 Tahun 2016, hlm. 11.
30. Tahap pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan setelah rapat koordinasi antara SKPD yang berinisiatif membuat peraturan perundang-undangan dengan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali. Rapat pengharmonisasian tersebut dikenal dengan istilah rapat besar, dimana turut mengundang tim ahli (akademisi dari Perguruan Tinggi di Bali) sebelum draf rancangan peraturan daerah diajukan ke DPRD. Keterangan diperoleh dari wawancara dengan Kepala Seksi Perundang-undangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali pada Selasa 22 Agustus 2017.

kedua instansi. Koordinasi awalnya dilakukan secara informal melalui pertemuan-pertemuan yang melibatkan kedua instansi.[31] Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Badung melakukan koordinasi secara formal dengan cara bersurat kepada Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali untuk meminta keikutsertaan perancang dalam pembentukan Peraturan Daerah. Perancang diikutsertakan di tahap pembahasan rancangan peraturan daerah dengan kapasitas sebagai tenaga ahli. Sebagai informasi, semula komposisi tenaga ahli terdiri dari unsur akademisi, namun Pemerintah Kabupaten Badung membuat kebijakan untuk mengikutsertakan perancang sebagai tenaga ahli. Terbukti perancang dari Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali dapat melaksanakan tugas dengan baik. Fakta ini merupakan preseden baik bagi perancang untuk dapat melebarkan ruang geraknya dalam hal keikutsertaan dalam pembentukan peraturan daerah.

Pola keikutseraan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Provinsi Bali dapat dikatakan beragam. Tidak semua Pemerintah Daerah di Provinsi Bali mempunyai pola yang saman dalam hal pengikutsertaan perancang Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Bali. Hal ini tampak dari pemaparan di atas, yang menggambarkan dinamika pelibatan perancang peraturan perundang-undangan di Provinsi Bali. Secara ringkas, dinamika tersebut tersaji dalam Tabel sebagai berikut:

Tabel 6.Gambaran Keikutsertaan Perancang di Kantor Wilayah Bali

Pemda	SK	Keikutsertaan	Jumlah Personel
Provinsi Bali	Gubernur No. 308/01-C/HK/20167 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Penyusunan Keputusan Gubernur	Penyusunan	1 (satu) orang perancang
	Gubernur Bali No. 134/01-B/HK/2017 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Pemerintah Provinsi Bali	Penyusunan	1 (satu) orang perancang
	-	Fasilitasi Rancangan Produk Hukum Daerah Kab/Kota	1 (satu) orang perancang
	-	Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kab/Kota	1 (satu) orang perancang
	-	Pembatalan Perda Kab/Kota dan Peraturan Bupati/ Walikota	1 (satu) orang perancang
Kabupaten Karangasem	Bupati Karangasem No. 168/HK/2017 tentang Pembentukan Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karangasem Tahun 2017	Penyusunan Perda Kabupaten Karangasem	1 (satu) orang perancang
Kabupaten Jembrana	Bupati Jembaran No. 45/HK/2017 tentang Pembentukan Tim Pembahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana	Penyusunan (dalam konsideran: "untuk meningkatkan kualitas dan kesempurnaan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana, dipandang perlu diadakan pembahasan secara menyeluruh dan terpadu oleh Tim sebelum diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jembaran."	1 (satu) orang perancang
Kabupaten Badung	Bupati Badung No. 39/01/HK/2017 tentang Penunjukan Tenaga Ahli Bidang Hukum Kabupaten Badung	Tenaga Ahli Bidang Hukum	2 (dua) orang perancang
	Bupati Badung No. 2420/01/ HK/2017 tentang Pembentukan Tim Pengharmonisasian Peraturan Daerah Kabupaten Badung	Penyusunan	2 (dua) orang perancang
Kabupaten Tabanan	Sekretaris Daerah Kabupaten Tabanan No. 01/ HK&HAM/2017 tentang Pembentukan Tim Harmonisasi Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, Rancangan Peraturan Bupati dan Produk Hukum Lainnya	Penyusunan dan pembahasan	1 (satu) orang perancang

31. Wawancara dengan pegawai pada Pemerintah Kabupaten Badung pada Kamis, 24 Agustus 2017.

B.2.1. Analisis Pelaksanaan Kebijakan Pembinaan dan Pendayagunaan Pejabat Fungsional Perancang

Secara analitik, temuan lapangan di wilayah Bali yang digambarkan pada subbagian sebelumnya menunjukkan ketidakmapanan mekanisme pembinaan dan pendayagunaan fungsional perancang dalam rangka mewujudkan produk legislasi daerah yang baik. Ketidakmapanan mekanisme tersebut dapat dilihat dari beberapa indikasi sebagai berikut:

Pertama, dari sisi pembinaan yang terhambat karena mekanisme pengadaan pegawai yang tidak berdasarkan desain kebutuhan. Kondisi ini tergambar baik di dalam organisasi Kantor Wilayah maupun pemerintah daerah. Adapun di Kantor Wilayah, para pegawai dengan status SK PNS sebagai peracang nampak secara insidentil diajukan untuk mengikuti diklat perancang, untuk kemudian diangkat ke dalam jabatan fungsional, ketika dihadapkan pada kendala kenaikan pangkat ke III/c di masa mendatang. Selain itu, sebelum diangkat menjadi fungsional, mereka ditempatkan di berbagai bidang yang tidak secara substansial berada dalam ranah tugas sebagai (calon) perancang. Situasi ini menunjukkan bahwa kebijakan pengadaan serta pembinaan karier pegawai cenderung reaktif, ketimbang menempatkannya pada desain karier berdasarkan kebutuhan. Sedangkan pada posisi pemerintah daerah, dengan melihat pada beban kerja yang sangat tinggi, dalam konteks penerbitan produk hukum daerah, maka pengadaan pegawai sebagai perancang menjadi hal yang mutlak dilakukan.

Kedua, dari sisi pendayagunaan perancang, yang secara normatif disebutkan sebagai 'keikutsertaan', masih mengalami dualisme norma. Berdasarkan hasil wawancara, tergambar bahwa tenaga perancang di Kantor Wilayah sangat berpedoman pada UU 12/2011 sebagai acuan utama dalam proses pembentukan regulasi di daerah. Sedangkan dari pihak pemerintah daerah, acuan normatif didasarkan lebih kepada Permendagri 80/2015. Pada poin ini, analisis tentu perlu diarahkan bagaimana persinggungan dua norma ini, walaupun dari sisi hierarkis peraturan berada pada posisi yang tidak setara. Terkait hal ini, UU 12/2011 pada prinsipnya mengatur tentang bagaimana proses, berikut teknik penyusunan, pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun berdasarkan temuan Santoso dkk, UU 12/2011 memiliki sisi positif maupun negatif. Sisi positifnya meliputi: a) UU ini secara eksplisit memasukkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum; b) UU ini memberi arahan yang jelas pada setiap peraturan daerah yang direncanakan dan ditopang oleh anggaran APBD; dan c) UU ini dimaksudkan mengurangi perda yang bermasalah dan tumpang tindih. Sedangkan di lain pihak, terdapat pula beberapa kelemahan UU tersebut, meliputi: a) banyak kalangan memandang UU ini merupakan upaya mengembalikan sistem kekuasaan sentralistik; b) keberadaan UU ini cenderung menimbulkan kekhawatiran di tingkat daerah yang dianggap akan mengganggu jalannya otonomi daerah. Secara diam-diam, UU ini dianggap menggerogoti otonomi daerah; dan c) berkaitan dengan kembalinya TAP MPR yang menjadi sumber hukum formil.[32]

Beranjak dari studi terkait keberadaan UU 12/2011 tersebut, tercermin bahwa terjadi 'tarik-ulur' kewenangan pusat dan daerah dalam hal pembentuk produk legislasi. Situasi ini, pada derajat tertentu, berimplikasi pada efektivitas mekanisme keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, khususnya yang berada di naungan Kantor Wilayah, dalam proses pembentukan produk legislasi daerah. Pasal 98 ayat (1) UU 12/2011 menggariskan bahwa "Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundangundanganmengikutsertakan Perancang PeraturanPerundang-undangan." Mandat regulasi ini kemudian diturunkan ke dalam PP 59/2015 yang mengatur tata cara teknis terkait pengaturan keikutsertaan tersebut.

Namun demikian, keikutsertaan fungsional perancang yang berada di bawah naungan Kantor Wilayah menemukan kendala normatif ketikaPermendagri 80/2015, yang merupakan turunan dari Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

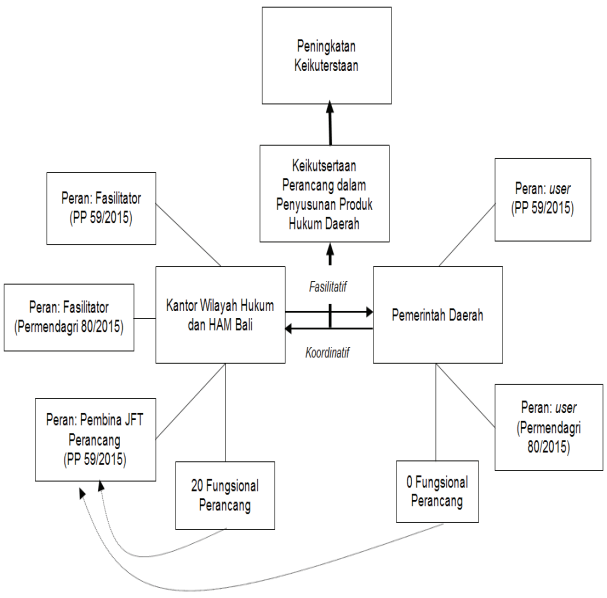
32. Heri Santoso, dkk., Uji Koherensi dan Korespondensi Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Produk UU Pasca Reformasi (Tinjauan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis), dalam Mahfud MD, dkk (eds), Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia,Yogyakarta: 2012,PSP UGM,(119-136), hlm. 133.

mengatur hal yang berada dalam rezim berbeda.Pasal 30 Ayat (2) Permendagri 80/2015 mengatur bahwa: "dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum." Adapun ketentuan ini berlaku *mutatis mutandis* terhadap penyusunan perda di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota. Frasa krusial dalam Permendagri ini ialah kata 'dapat' yang mengisyaratkan bahwa keikutsertaan Kantor Wilayah merupakan hal yang fakultatif dilakukan. Sebagai konsekuensi, keikutsertaan fungsional perancang yang berada di Kantor Wilayah menjadi fakultatif pula. Untuk itu, regulasi yang ada ini menempatkan dua institusi negara, yakni Kantor Wilayah dan Pemerintah Daerah, berada dalam relasi yang bersifat koordinatif-fasilitatif.

B.2.2. Skema analitik posisi pembinaan dan pendayagunaan perancang dalam proses pembentukan legislasi daerah

Berdasarkan deskripsi data yang ada, serta tinjauan terhadap norma terkait yang berlaku, secara analitik pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pendayagunaan perancang di wilayah Bali dapat digambarkan ke dalam skema sebagai berikut:

Gambar 1. Skema analitik pelaksanaan kebijakan



Dari skema tersebut, tergambar bahwa secara makro pelaksanaa kebijakan pembinaan dan pendayagunaan perancang dalam penyusunan produk hukum daerah masih bertumpu pada bagaimana Kantor Wilayah berperan dalam rangka pelaksanaan fasilitasi produk hukum daerah. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari mandat regulasi tentang penyusunan produk hukum daerah, mandat regulasi tentang peranannya sebagai instansi pembina perancang, serta keberadaan 20 personel fungsional perancang. Pada sisi pemerintah daerah, sebagai penentu kebijakan dalam penyusunan produk hukum daerah, fungsi fasilitatif Kantor Wilayah direspon dengan baik melalui jalur koordinasi antar lembaga, dalam hal ini Biro/Bagian Hukum dan HAM dengan Kantor Wilayah. Lebih lanjut, ketiadaan fungsional perancang kemudian nampak menjadi faktor determinan bagi pemerintah daerah untuk mengikutsertakan peracang yang bertugas di Kantor Wilayah dalam proses penyusunan produk hukum daerah.

Berdasarkan definisi KBBI versi daring, frasa mengikutsertakan diartikan sebagai "menjadikan agar turut berbuat sesuatu secara bersama". Dalam konteks pembentukan regulasi, frasa 'mengikutsertakan' memosisikan fungsional perancang, di organisasai manapun ia bertugas, dalam kondisi pasif untuk turut serta dalam kegiatan pembentukan regulasi. Sebagai konsekuensi, 'keikutsertaan' fungsional perancang dalam penyusunan regulasi daerah secara penuh berada di dalam domain kebijakan pemerintah daerah. Sedangkan dalam konteks kelembagaan, keikutsertaan Kantor Wilayah berada dalam kondisi yang bersifat fakultatif, mengingat regulasi menggunakan frasa 'dapat'. Hal ini tentu dapat memengaruhi bagaimana fungsional perancang yang bertugas di Kantor Wilayah dapat memainkan perannya dalam penyusunan produk hukum daerah. Walaupun dipahami bahwa dalam kondisi faktual saat ini di wilayah Bali, posisi perancang di Kantor Wilayah belum menemui hambatan struktural-normatif tersebut, namun dinamika di masa mendatang perlu diantisipasi oleh Kantor Wilayah, khususnya dalam rangka mendayagunakan personel perancang yang ada.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Berdasarkan temuan di lapangan dan analisis terhadap kerangka normatif kebijakan perancang peraturan perundang-undangan dalam proses permbentukan peraturan perundang-undangan di daerah, dapat disimpulkan dalam beberapa poin berikut:

Pertama, dari segi pembinaan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah Bali, pelaksanaan kebijakan telah secara efektif terhadap bidang kerja di daerah. Adapun beberapa catatan penting terkait diklat, meliputi: (i) materi yang masih menitikberatkan pada perancangan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang dipandang kurang relevan dengan perancangan peraturan daerah; (ii) dari segi magang atau orientasi lapangan, beberapa perancang di Kanwil Hukum dan HAM Bali merasa periode magang di Ditjen Peraturan Perundang-undangan kurang relevan dengan substansi Peraturan Daerah; dan (iii) sebaliknya, beberapa perancang lain yang magang di kantor-kantor pemerintah daerah merasakan manfaat yang lebih signifikan dari segi substansi (ilmu pengetahuan perundang-undangan) dan pengalaman kerja lapangan.

Kedua, dari segi pendayagunaan atau keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan daerah, terdapat ragam bentuk keikutsertaan tenaga perancang Kantor Wilayah di masing-masing pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Namun demikian, data yang ada menunjukkan tren peningkatan keikutsertaan perancang dalam beberapa tahun terakhir. Lebih lanjut, ketiadaan fungsional perancang nampak menjadi faktor determinan bagi pemerintah daerah untuk mengikutsertakan peracang yang bertugas di Kantor Wilayah dalam proses penyusunan produk hukum daerah. Di samping itu, keikutsertaan fungsional perancang yang berada di bawah naungan Kantor Wilayah menemukan kendala normatif ketika Permendagri 80/2015 mengisyaratkan keikutsertaan fungsional perancang yang berada di Kantor Wilayah bersifat fakultatif. Secara tidak langsung, regulasi tersebut menempatkan dua institusi negara, yakni Kantor Wilayah dan Pemerintah Daerah, berada dalam relasi yang bersifat koordinatif-fasilitatif. Untuk itu, dipahami oleh para informan bahwa pemantapan pola koordinasi antar instansi harus tetap diberlakukan untuk menjamin keberlangsungan *(sustainability)* keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas.

C.2. Saran

Berangkat dari kesimpulan yang diperoleh dari studi lapangan di Provinsi Bali, tim peneliti merumuskan saran kepada:

(1) Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk:
   a. Berkoordinasi dengan Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM agar memperhatikan ketentuan dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2015, sehingga lebih menekankan mata pelajaran "Proses Penyusunan Peraturan Daerah" kepada perancang yang bertugas di Kanwil Hukum dan HAM;
   b. Berkoordinasi dengan Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM untuk memasukkan metode pembelajaran berupa *best practices* dan studi-studi kasus dalam pembentukan produk hukum daerah ke dalam diklat serta pembinaan teknis bagi fungsional perancang perundang-undangan;
   c. Berkoordinasi dengan Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM untuk menempatkan peserta diklat perancang pertama dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM agar melakukan magang di kantor-kantor pemerintah daerah, dalam rangka menunjang efektivitas dan efisiensi pendidikan dan pelatihan di tataran praktis perancang di daerah;
   d. Melakukan evaluasi terhadap nilai angka kredit yang dianggap relatif kecil oleh para pejabat fungsional perancang.

(2) Kepala Kantor Wilayah Hukum dan HAM Bali untuk:

a. Mengintensifkan jalur pendekatan formal dan informal dengan pemerintah daerah di wilayah kerjanya agar menjaga pola koordinasi dan keberlanjutan pendayagunaan tenaga fungsional perancang yang bertugas di Kantor Wilayah;
b. Dalam menjalankan koordinasi dengan pemerintahan daerah, juga perlu menyampaikan ruang lingkup tenaga perancang berdasasrkan PP No. 59/2015 yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Daftar Pustaka

Buku

Iswahyudi, Fauzi, Keikutsertaan Perancang Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal De Lega Lata, Vol. 1 (Januari-Juni:2016), hlm. 103.

Neuman. W. Lawrence, Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches 7th Ed, Essex (2014), Pearson Ltd., hlm. 255.

Santoso, Heri, dkk., *Uji Koherensi dan Korespondensi Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Produk UU Pasca Reformasi (Tinjauan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis)*, dalam Mahfud MD, dkk (eds), *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Yogyakarta: 2012, PSP UGM, (119-136).

Simatupang, Taufik H, Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam rangka Harmonisasi Peraturan Daerah, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Vol. 11, (Mar: 2017).

Regulasi

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 59/2015tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/Kep./M.PAN/12/2000 Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M. PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undanan dan Angka Kreditnya.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

ANALISIS WACANA HUKUMAN PANCUNG DI PROVINSI ACEH

Eka N.A.M Sihombing
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jalan Muchtar Basri No. 3 Medan
Email: ekahombing@gmail.com

Cynthia Hadita
Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia
Jalan H.M. Said No. 23 G Medan
Email: cynthiahadita@gmail.com
Naskah diterima: 09/08/2019, direvisi: 13/11/2019, disetujui: 15/11/2019

Abstrak

Pada awal 2018 Pemerintahan Aceh melalui Dinas Syariat Islam Aceh mewacanakan penerapan hukum pancung (qishash) bagi para pelaku kejahatan pembunuhan melalui penambahan jarimah (perbuatan yang dilarang dalam qanun) pembunuhan dengan uqubat hukum pancung dalam Qanun tentang Jinayat. Penerapan ini diklaim mampu untuk menekan angka kriminalitas khususnya pembunuhan yang terjadi di Aceh. Permasalahan yang akan diurai dalam penelitian ini adalah bagaimana konstitusionalitas dan masa depan pengaturan uqubat qisash (hukum pancung) dalam Qanun Aceh tentang Jinayat. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian hukum doctrinal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penerapan uqubat qisash dalam qanun jinayat di Provinsi Aceh pada masa mendatang merupakan sebuah keniscayaan, hal ini dikarenakan : 1. ketentuan Pasal 18B UUDNRI Tahun 1945 Pemerintahan Provinsi Aceh mendapatkan pengakuan dan penghormatan sebagai satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus; 2. ketentuan UU Nomor 11 Tahun 2006 juga memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Provinsi Aceh untuk membentuk Qanun tentang Jinayat yang dapat memuat ancaman pidana selain pidana sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 241 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006; 3. Bahwa UU Nomor 11 Tahun 2006 juga tidak memberi batasan materi ancaman pidana yang dapat dimuat dalam suatu qanun jinayah.

Kata kunci: Hukuman, Pancung, Aceh

Abstract

In early 2018 the Aceh Government through the Office of the Islamic Sharia in Aceh proclaimed the application of the beheading (qishash) law to the perpetrators of the murderous crime through the addition of the murder Jarimah (the prohibited act in Qanun) of the beheading law uqubat in Qanun on Jinayat. This application is claimed to be able to suppress the crime rate, especially the killings crime that occurred in Aceh. This research describe the problem on how constitutionality and future arrangement of uqubat qisash (law of beheading) in Aceh's qanun about Jinayat. The method used in this research is legal juridical research method normative or doctrinal law research. The result of the research shows that the application of qisash uqubat in Aceh Province qanun jinayat in the future is a necessity, for: 1. the provision of Article 18B of the 1945 Constitution Aceh Provincial Government gets the recognition and respect as a special regional government units; 2. The provisions of Law Number 11 Year 2006 also authorize the Provincial Government of Aceh to establish a Qanun on Jinayat that may contain criminal penalties other than criminal as provided in the provisions of Article 241 paragraph (1) and paragraph (2) of Law Number 11 Year 2006; 3. Whereas Law Number 11 Year 2006 also does not impose limits on criminal threat material which can be contained in a Qanun jinayah.

Keywords :Punishment, Beheading, Aceh

A. Pendahuluan

Berdasarkan ketentuan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dinyatakan bahwa perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat. Manifestasi dari penempatan Aceh sebagai salah satu satuan pemerintahan yang bersifat istimewa dan khusus memunculkan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat di Aceh.[1] Akan tetapi Penyelenggaraan pemerintahan Aceh berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya tetap berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2]

Dalam penyelenggaraan prinsip otonomi luas di Aceh, Pemerintahan Aceh (khususnya Pemerintahan Provinsi Aceh) diberikan kewenangan untuk membentuk *Qanun* Aceh sebagai peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh, termasuk pengaturan pemberlakuan syari'at Islam meliputi ibadah, *ahwal al-syakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), *dakwah*, *syiar*, dan pembelaan Islam. Dalam hal pengaturan *jinayah,* saat ini Provinsi Aceh telah memiliki Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat. Dalam *Qanun* tersebut diatur berbagai *Jarimah* (perbuatan yang dilarang oleh Syari'at Islam) yang dalam *qanun* diancam dengan *uqubat* (hukuman), yang meliputi: *Khamar* (minuman beralkohol), *Maisir* (judi), *khalwat* (perbuatan 2 (dua) orang berjenis kelamin berbeda dan tidak terikat perkawinan yang mengarah pada perbuatan zina), *ikhtilath* (perbuatan bermesraan antara laki laki dan perempuan yang bukan suami istri), zina, pelecehan seksual, pemerkosaan, *qadzaf* (perbuatan menuduh seseorang melakukan zina), *liwath* (perbuatan berhubungan seksual antara sesama laki laki) dan *musahaqah* (perbuatan berhubungan seksual antara sesama perempuan). Adapun perbuatan menghilangkan nyawa orang lain (pembunuhan) tidak termasuk dalam ruang lingkup yang diatur dalam *Qanun* tersebut.

Pada awal 2018 Pemerintahan Aceh melalui Dinas Syariat Islam Aceh mewacanakan penerapan hukum pancung (*qishash*) bagi para pelaku kejahatan pembunuhan melalui penambahan *jarimah* (perbuatan yang dilarang dalam *qanun*) pembunuhan dengan *uqubat* hukum pancung dalam *Qanun* tentang *Jinayat. Uqubat qisash* merupakan suatu hukuman yang ditetapkan dengan cara mengikuti bentuk tindak pidana yang dilakukan, seperti bunuh dibalas bunuh atau pelukaan dibalas dengan melukai.[3]

Penerapan ini diklaim mampu untuk menekan angka kriminalitas khususnya pembunuhan yang terjadi di Aceh. Sebagaimana diketahui berdasarkan data Statistik Kriminal 2017 yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Indonesia pada akhir tahun 2017 telah terjadi tren peningkatan kasus pembunuhan di Provinsi Aceh dari tahun ke tahun. Pada tahun 2014 sebanyak 21 (dua puluh satu) kasus, tahun 2015 sebanyak 40 (empat puluh) kasus dan pada tahun 2016 sebanyak 43 (empat puluh tiga) kasus yang ditangani oleh KepolisianDaerah Provinsi Aceh.[4] Wacana penerapan *Qisash* tersebut tentunya menuai kontroversi dari berbagai pihak, terutama dari

1. Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
2. Cakra Arbas, Aceh & MoU Helsinki di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta: Sofmedia, 2015, hlm. 322.
3. Chuzaimah Batubara, "Qisash: Hukuman Mati dalam Perspektif Al Qur'an",Jurnal MIQOT Vol. 34 No. 2 (2010)
4. Badan Pusat Statistik, Statistik Kriminal 2017, hlm. 46,52,58.

pihak yang mempermasalahkan konstitusionalitas pemberlakuan hukum pancung yang seharusnya tidak diatur melalui *Qanun* Aceh, akan tetapi harus dengan Undang-Undang. Hal ini dikarenakan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan *Qanun* sebagai peraturan perundang-undangan setingkat Peraturan Daerah yang materi muatannya terbatas. Berdasarkan hal tersebut di atas, permasalahan yang akan diurai dalam tulisan ini adalah bagaimana konstitusionalitas dan masa depan pengaturan *uqubat qisash* (hukum pancung) dalam *Qanun* Aceh tentang *Jinayat.*

A.1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum normatif yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep asas-asas hukum, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.[5] Mengambil istilah Dworkin, penelitian semacam ini juga disebut dengan istilah penelitian doctrinal (*doctrinal research*), yaitu penelitian yang menganalisis hukum, baik yang tertulis di dalam buku (*law as it is written in the book*).[6] Dalam penelitian ini bahan kepustakaan dan studi dokumen dijadikan sebagai bahan utama, sementara data lapangan yang diperoleh akan dijadikan sebagai data pendukung atau pelengkap.

B. Pembahasan

B.1. Desentralisasi Asimetris dan Kekhususan Provinsi Aceh

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sebenarnya bukanlah sesuatu hal yang baru, pembahasan desentralisasi ini diperbincangkan sejak tahun 1950-an seiring dengan pembaharuan-pembaharuan terhadap sistem demokrasi di negara-negara berkembang.[7] Agenda besar pelaksanaan desentralisasi, termasuk di Indonesia, adalah sebagai upaya penguatan peran pemerintah dalam menyelenggarakan negara melalui pendayagunaan pemerintah lokal.[8] Lebih lanjut dalam perkembangannya, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia tidak begitu saja berdiri tunggal, karena dimunculkan varian lain dari pelaksanaan desentralisasi, yaitu desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).[9]

Pengakuan terhadap keberlakuan desentralisasi asimetris[10], pada prinsipnya telah diakomodir di dalam ketentuan Pasal 18 UUD Tahun 1945 (sebelum Perubahan) Awal kemerdekaan Republik Indonesia, yang rumusannya mengurai pembagian daerah Indonesia yang didasarkan atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya selanjutnya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 18 UUD Tahun 1945 (sebelum perubahan) disebutkan bahwa:

---

5. Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empirik, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 34.
6. Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 1.
7. Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan 28, 1(2015), 7-14.
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Djohermansyah Djohan menguraikan bahwa Desentralisasi asimetris bukanlah merupakan pelimpahan kewenangan biasa, akan tetapi dia berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Lebih lanjut diuraikannya bahwa secara empiric desentralisasi asimetris merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi, dia mencoba mengaokomadasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan local yang khas, dengan demikian diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat system pemerintahan local yang spesifik. Ni'matul Huda, Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus), (Nusa Media, Bandung – 2014), hlm. 63.

> "...Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelf bestuurende landschappen* dan *volksgemeenschappen,* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal usul daerah tersebut."

Hal di atas pula yang dijadikan dasar pemberian status daerah istimewa terhadap Aceh. Selain itu pemberian status tersebut juga tidak terlepas dari pengaruh historis Aceh yang tampil sebagai penopang utama, sehingga oleh Bung Karno, Aceh digelar sebagai Daerah Modal,[11] hal ini dikarenakan penduduk Aceh telah membuktikan dengan tindakan nyata berupa pengiriman pasukan untuk menghadang laju tentara Belanda di Medan Area dan yang paling konkrit adalah bahwa penduduk Aceh melakukan pengumpulan sumbangan untuk membeli pesawat terbang Seulawah yang merupakan cikal bakal atau modal awal Garuda Indonesia.[12]

Konsistensi perjuangan penduduk Aceh juga dapat dilihat pada masa penjajahan Belanda maupun pada saat mempertahankan kemerdekaan. Sejarah mencatat bahwa kesetiaan Aceh terlihat ketika daerah lain memproklamirkan diri sebagai Negara Bagian dalam kerangka Republik Indonesia Serikat, Aceh justru menolak menjadi bagian dari Negara Serikat dan memilih tetap bergabung menjadi bagian Negara Republik Indonesia,[13] dengan keyakinan bahwa kesejahteraan masyarakat Aceh akan tercapai.

Namun dalam perjalanannya masyarakat Aceh merasa bahwa janji yang ditebar oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia tidak terealisasi dengan baik, terutama pada masa pemerintahan orde baru yang lebih mengedepankan pendekatan secara sentralistik hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam pelaksanaannya gagal dalam menyelesaikan konflik bersenjata di Aceh.[14] Yang pada akhirnya semakin menggelorakan tuntutan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) secara terus menerus untuk merdeka sebagai negara berdaulat, terpisah dari NKRI. Tuntutan tersebut berlangsung sampai berakhirnya era pemerintahan Orde Baru.[15]

Guna meminimalisir konflik di Aceh selama lebih 3 (tiga) dasawarsa, Pemerintah Republik Indonesia telah melakukan berbagai upaya di antaranya dengan membentuk Undang Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.[16] Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang Undang Nomor 44 Tahun 1999 disebutkan bahwa keistimewaan yang dimiliki Provinsi Aceh adalah khusus menyelenggarakan: a. Penyelenggaraan kehidupan beragama; b. penyelenggaraan adat; c. penyelenggaraan pendidikan; d. peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Lebih lanjut keistimewaan Aceh juga tertuang dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Naggroe Aceh Darussalam yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah yang bersifat istimewa dan khusus. Akan tetapi, berbagai peraturan perundang-undangan tersebut belum cukup efektif untuk meredam konflik di Provinsi Aceh. Sampai pada akhirnya sebagai upaya penyelesaian konflik Aceh secara permanen, pada tanggal 15 Agustus 2005, Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka dengan mediator CMI (*Crisis Management Initiative*) menandatangani Nota Kesepahaman Helsinki (MoU Helsinki) yang merupakan bagian dari upaya pemulihan Aceh.[17]

Kehadiran MoU Helsinki tersebut memberikan dampak yang cukup berarti pada sistem ketatanegaraan di Indonesia, khususnya yang

11. Mawardi Ismail, Undang Undang Tentang Pemerintahan Aceh: Latar Belakang Pembentukannya, dalam Sulaiman Tripa (ed), Bukan Undang-Undang Biasa, Bandar Publishing, Banda Aceh, 2016, hlm 9
12. Ibid
13. Ibid
14. Lihat Suharyo, "Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 18 No.3 (2018), 305-318.
15. Ibid
16. Cakra Arbas, Aceh & MoU Helsinki di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta: PT. Sofmedia, 2015, hlm. 10.
17. Ibid

berkaitan dengan sistem pemerintahan daerah yang bersifat khusus. Sebagai implementasi dari butir-butir kesepahaman yang teruang dalam MoU Helsinki, pada tanggal 1 Agustus 2006 lahirlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 ini sangat berkaitan erat dengan pengakuan dan penghormatan satuan daerah khusus dan istimewa sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional kekhususan bagi Pemerintahan Daerah Aceh. Adapun kekhususan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, antara lain:[18]

1. *Pembagian Daerah di Aceh yang dibagi ke dalam Kabupaten/Kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan Gampong;*
2. *Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Dewan Pertimbangan Rakyat Aceh (DPRA);*
3. *Rencana pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat RI yang berkaitan erat dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA;*
4. *Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur;*
5. *Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain : mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK), mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati serta calon Walikota dan Wakil Walikota di Aceh;*
6. *Terdapat pengadilan syari'at Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syari'at, yang terdiri dari Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syar'iyah ini berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan Jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.*
7. *Produk hukum sejenis Peraturan Daerah di Aceh disebut dengan istilah Qanun. Terdapat 2 (dua) jenis Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan bersama DPRA, dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapat persetujuan bersama DPRK. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Aceh, Pemerintahan Kabupaten/Kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai Jinayah dapat menentukan jenis dan ancaman pidana tersendiri;*
8. *Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK. Seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat, Pengadilan HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan Unit Polisi Wilayatul Hisbah sebagai bagian dari satuan polisi pamong praja sebagai penegak syari'at Islam.*

B.2. Kedudukan Qanun dalam sistem perundang-undangan di indonesia

Pemahaman mengenai *qanun* bertalian erat dengan bagaimana memahami Peraturan Daerah sebagai bagian dari sistem hukum nasional yang tercermin dalam kontruksi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.[19] Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi;dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f dan huruf g, dijelaskan sebagai berikut:

18. Lihat Rusdianto, Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus), Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm 105-107
19. Mukhlis Taib, Dinamika Perundang-undangan di Indonesia, Bandung: PT Refika Aditama, 2017, hlm. 227.

”Huruf f
Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Huruf g
Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.”

Dengan demikian, keberadaan *Qanun* dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan setingkat Peraturan Daerah yang wilayah keberlakuannya hanya meliputi Provinsi Aceh (untuk *Qanun* Aceh) dan Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh (untuk *Qanun* Kabupaten/Kota). Hanya saja terdapat beberapa perbedaan antara Peraturan Daerah dan *Qanun* di antaranya adalah perbedaan terkait dengan materi muatannya, hal ini dikarenakan pengaturan mengenai materi muatan kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut diatur dalam Undang-Undang yang berbeda.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya Sihombing & Marwan menguraikan bahwa:[20]

“*Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan mengandung makna bahwa pembentukan peraturan daerah harus didasarkan pada pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Berkaitan dengan materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, mengandung makna bahwa peraturan daerah sebagai peraturan yang mengabstraksi nilai-nilai masyarakat di daerah yang berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Berkaitan dengan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bermakna bahwa secara yuridis pembentukan peraturan daerah bersumber kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*”

Dalam ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa materi muatan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

(3) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
   a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
   b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
(4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) peraturan daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan materi muatan *Qanun* walaupun tidak ditegaskan secara eksplisit, namun ketentuan mengenai materi muatan *Qanun* dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 21 dan angka 22 UUPA, yang berbunyi:

21. Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.
22. Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.

Dengan demikian, materi muatan *Qanun* merupakan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Aceh dan kehidupan masyarakat Aceh yang bersumber dari pembagian kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Bab IV UUPA. Termasuk di dalamnya materi muatan dalam rangka pelaksanaan syari’at Islam.

20. Eka NAM Sihombing, “Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah”, Jurnal Yudisial, 10, No. 2 (2017), 227-228

B.3. Konstitusionalitas Perumusan Hukum Pancung dalam Qanun Aceh

Kebijakan penentuan pidana menurut Suharyono[21] dapat diartikan sempit dan luas. Dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang dijadikan dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.[22] Kebijakan kriminal dalam arti luas adalah keseluruhan fungsi dari aparatur penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi.[23] Dalam arti yang paling luas adalah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma dalam masyarakat jika terjadi pelanggaran.[24] Menurut Barda Nawawi Arief sebagaimana dikutip oleh Suharyo[25] proses kriminalisasi harus memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut:

1. Penggunaan hukum pidana harus mempergunakan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila.
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian baik secara materil maupun spiritual atas warga masyarakat.
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil juga biaya sosial.
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas.

Dalam konteks perumusan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan tidak lain untuk menjamin kedayagunaan dan kehasilgunaan peraturan tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 10 KUHP pidana terdiri dari: pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, pidana tutupan dan pidana tambahan. Berkaitan dengan pidana mati, Sahetapy dan Pohan menyatakan bahwa pidana mati merupakan pengecualian dari asas konkordansi dalam penerapan KUHP Belanda ke dalam sistem hukum Hindia Belanda pada tahun 1918, karena sejatinya di Belanda pidana mati telah dihapuskan dalam sistem pemidanaan Belanda, sejak 1870.[26] Bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 28 I UUDNRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa hak untuk hidup merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun, hal tersebut pula yang memantik pro kontra. Perbedaan penafsiran terhadap rumusan hak untuk hidup dalam UUDNRI Tahun 1945 yang merupakan salah satu hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun (*Non derogable Rights*), namun dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya yaitu putusan Nomor 15/PUU/X/2012, Nomor 2/PUU/V/2007 dan Nomor 3/PUU/V/2007 menyatakan bahwa pidana mati tidak bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945.

Demikian pula dengan rencana perumusan *uqubat Qisash* (hukuman pancung) dalam Qanun Aceh tentang *Jinayat*. Sebagaimana diketahui sejak kemunculan pengaturan syari'at Islam dalam berbagai *Qanun* khususnya mengenai *jinayah* seperti *Qanun* Aceh Nomor 12 Tahun 2003 tentang Minuman *Khamar* dan sejenisnya, *Qanun* Aceh Nomor 13 Tahun 2003 tentang *Maisir*, *Qanun* Aceh Nomor 14 Tahun 2003 tentang *Khalwat*, dan terakhir *Qanun* Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum *Jinayat* menuai kontroversi. Bahkan pada tahun 2015 oleh *Institute For Criminal Justice Reform* (ICJR), *qanun-qanun* tersebut dimohonkan uji materi ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor

21. Suharyono, "Perumusan Sanksi Pidana dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Perspektif, 17 No. 1 (2012), hlm. 20-30.
22. Ibid
23. Ibid
24. Ibid
25. Suharyo, "Pembentukan Peraturan Daerah, dan Penerapan Sanksi Pidana serta Problematikanya". Jurnal Rechtsvinding, 4 No.3 (2015), 431-447
26. Koko Arianto Wardani dan Sri Endah Wahyuningsih, "Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Mati Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia", Jurnal Hukum Khaira Ummah, 12 No. 4 (2017), 951-958.

60 P/HUM/2015 menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*nietonvankelijkeverklaard*) disebabkan permohonan uji materiil tersebut prematur (belum waktunya), dengan pertimbangan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang dijadikan dasar dalam permohonan uji materiil tersebut sedang dalam proses pengujian di Mahkamah Konstitusi dengan register perkara Nomor 59/PUU-XIII/2015.[27]

Wacana pemberlakuan *uqubat qisash* dalam *Qanun Jinayah* di Aceh, secara konstitusional mendapatkan pembenaran, hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pasal 18 B UUDNRI Tahun 1945 yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Lebih lanjut implementasi kekhususan Provinsi Aceh diatur dalam ketentuan UU Nomor 11 Tahun 2006 yang merupakan ketentuan khusus (*lex specialist*) yang mengenyampingkan ketentuan Pemerintahan Daerah secara umum yang saat ini diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (*lex generalis*). Menurut Jazim Hamidi secara kontekstual dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan dikenal dengan 3 (tiga) asas mendasar.[28] Adapun 3 (tiga) asas sebagaimana dimaksud antara lain asas *lex superior de rogat lex inferior, lex specialist derogat lex generalis, lex posterior de rogat lex priori.*[29] Lebih lanjut Jazim Hamidi menguraikan berdasarkan studi ilmu hukum 3 (tiga) asas sebagaimana dimaksud merupakan pilar penting dalam memahami konstruksi hukum perundang-undangan di Indonesia secara detail dapat dijelaskan bahwa:[30]

a) Asas *lex superior de rogat lex inferior,* peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
b) Asas *lex specialist derogat lex generalis,* peraturan yang lebih khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
c) Asas *lex posterior de rogat lex priori,* peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama.

Demikian pula halnya dengan pembentukan *qanun* di Aceh, walaupun secara hierarki *qanun* merupakan peraturan perundang-undangan yang setara dengan Peraturan Daerah, akan tetapi terdapat perbedaan dari segi materi muatannya khususnya dalam perumusan *qanun jinayah*. Secara umum, perumusan ketentuan pidana dalam peraturan daerah merujuk pada ketentuan Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 dan ketentuan Pasal 238 UU Nomor 23 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah hanya dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Perumusan pidana dalam *qanun* selain *jinayah*, berlaku juga ketentuan bahwa *qanun* tersebut hanya dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 241 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006. Namun, khusus untuk perumusan ketentuan pidana dalam *QanunJinayah* terdapat pengecualian. *QanunJinayah* dapat memuat ancaman pidana selain dari apa yang disebutkan dalam berbagai ketentuan di atas, dan bahkan sampai dengan saat ini di Aceh telah menerapkan hukuman pidana terhadap *Jarimah* (Perbuatan yang dilarang oleh Syari'at Islam) yang meliputi : *Khamar, Maisir, kahlwat, ikhtilath* zina, pelecehan seksual, pemerkosaan, *qadzaf*, *liwath*dan *musahaqah* dengan *uqubat* cambuk. Selain itu, dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 juga tidak ditemukan batasan materi ancaman pidana yang dapat dimuat dalam suatu *qanun jinayah*. Sehingga wajar saja apabila masyarakat Aceh saat ini maupun di hari-hari mengumandangkan kembali wacana pemberlakuan *uqubat qisash* bagi pelaku pembunuhan melalui pembentukan *Qanun Jinayah* di Provinsi Aceh, karena hal tersebut mendapatkan basis legitimasi konstitusional.

27. Endri, "Analisis Yuridis terhadap Legalitas Qanun Aceh No. 6/2014 tentang Hukum Jinayat", Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 20, No. 1 (2018), 126
28. Jazim Hamidi dan Dkk, Teori & Hukum Perancangan Peraturan Daerah (Malang: UB Press), 2012. hlm. 19.
29. Ibid
30. Ibid

C. Penutup

C.1. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengaturan *uqubat qisash* (hukum pancung) dalam *Qanun* Aceh tentang *Jinayat* di masa mendatang mendapatkan pembenaran konstitusional, hal ini dikarenakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 18B UUDNRI Tahun 1945 Pemerintahan Provinsi Aceh mendapatkan pengakuan dan penghormatan sebagai satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus;
2. Bahwa ketentuan UU Nomor 11 Tahun 2006 juga memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Provinsi Aceh untuk membentuk *Qanun* tentang *Jinayat* yang dapat memuat ancaman pidana selain pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 241 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006;
3. Bahwa UU Nomor 11 Tahun 2006 juga tidak memberi batasan materi ancaman pidana yang dapat dimuat dalam suatu qanun jinayah.

C.2. Saran

Dalam rangka menjaga semangat zaman yang semakin dinamis dan komitmen Pemerintah untuk menjamin keselarasan dengan pembaharuan sistem hukum pidana di Indonesia, perlu dipertimbangkan untuk memberikan pembatasan penerapan pidana mati hanya boleh diatur dalam sebuah Undang-Undang bukan dengan Produk Hukum Lokal (seperti *Qanun*). Pembatasan tersebut dapat dirumuskan melalui perumusan dalam RUU KUHP terbaru dan Perubahan UU Nomor 11 Tahun 2006.

Daftar Pustaka

Buku

Cakra Arbas, 2015, *Aceh & MoU Helsinki di Negara Kesatuan Republik Indonesia,* Jakarta: PT. Sofmedia.

Jazim Hamidi dan Dkk (2012)*Teori & Hukum Perancangan Peraturan Daerah* (Malang: UB Press).

Mukhlis Taib, 2017, *Dinamika Perundang-undangan di Indonesia,* Bandung: PT Refika Aditama.

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empirik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Mawardi Ismail, *Undang Undang Tentang Pemerintahan Aceh : Latar Belakang Pembentukannya*, dalam Sulaiman Tripa (ed), 2016, *BukanUndang-UndangBiasa*, Bandar Publishing, Banda Aceh

Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus),* (Nusa Media, Bandung – 2014)

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988

Rusdianto Sesung, 2103, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus),* Refika Aditama, Bandung

Badan Pusat Statistik RI, *Statistik Kriminal 2017*

Jurnal

Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 28, 1(2015)

Chuzaimah Batubara, *Qisash : Hukuman Mati dalam Perspektif Al Qur'an,* Jurnal MIQOT Vol. XXXIV No. 2 Juli-Desember (2010)

Eka NAM Sihombing, *Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah,* Jurnal Yudisial, Vol. 10, Nomor 2 Agustus 2017

Endri, *Analisis Yuridis terhadap Legalitas Qanun Aceh No. 6/2014 tentang Hukum Jinayat,* Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 20, No. 1, April, 2018

Koko Arianto Wardani dan Sri Endah Wahyuningsih, "Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Mati Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia", *Jurnal Hukum Khaira Ummah,* 12 No. 4 (2017), 951-958

Suharyo, "Pembentukan Peraturan Daerah, dan Penerapan Sanksi Pidana serta Problematikanya". *Jurnal Rechtsvinding,* 4 No.3 (2015), 431-447

Suharyo, "Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure,* 18 No.3 (2018)

Suharyono, "Perumusan Sanksi Pidana dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Perspektif,* 17 No. 1 (2012), 20-30

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.